

Universidade Federal do Rio Grande Do Sul  
Faculdade de Direito  
Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito

Guilherme Müller Morellato

**PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROIBIÇÃO DE PROMOÇÃO  
PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Porto Alegre  
2012

GUILHERME MÜLLER MORELLATO

**PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROIBIÇÃO DE PROMOÇÃO  
PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado na Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul como requisito para a obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel de  
Azevedo Souza

Porto Alegre  
2012

GUILHERME MÜLLER MORELLATO

**PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROIBIÇÃO DE PROMOÇÃO  
PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado na Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul como requisito para a obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel de Azevedo Sousa  
Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vivian Josete Pantaleão Caminha  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. William Smith Kaku  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

*Aos meus pais, Marco Aurélio e Marília,  
por tudo, sempre.*

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema a publicidade feita pela Administração Pública. Em um primeiro momento, são feitas algumas considerações a respeito de princípios jurídicos para, então, tratar-se dos princípios orientadores da atividade da Administração Pública. Em um segundo momento, é feita uma análise da doutrina publicista brasileira com relação aos princípios que mais especificamente orientam a publicidade da Administração Pública, ou seja, os princípios da publicidade, da impessoalidade, da finalidade e da moralidade. Em seguida, analisa-se a questão da realização de promoção pessoal de agentes públicos, bem como de partidos políticos, mediante publicidade custeada pelos cofres públicos, prática que alguns autores denominam de *culto ao personalismo*. Na terceira parte do trabalho, é feita uma análise dos elementos normativos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, dispositivo que não encontra reflexo nos textos constitucionais anteriores e que tem o intuito de coibir o referido culto ao personalismo ao proibir que, da publicidade levada a efeito pela Administração Pública, faça-se constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de agentes públicos. Nesta mesma parte, ainda, é feita uma análise das diferenças entre publicidade e propaganda, bem como do papel dessas duas figuras no mercado político e de seus efeitos na população. Por fim, é feita uma análise da jurisprudência com relação a casos envolvendo suspeita de promoção pessoal na Administração Pública e a interpretação dada ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Administração Pública. publicidade. promoção pessoal.

## ABSTRACT

The theme proposed for this paper is the publicity made by the Public Administration. In a first moment, some considerations are made in respect to the legal principles, which will be followed by the guiding principles related to the Public Administration activity. In a second moment, an analysis of the Brazilian publicist doctrine is set, relating the principles that guide, in a more specific way, the publicity of the Public Administration, i.e., the principles of publicity, impersonality, finality and morality. Thereafter, the issue concerning the personal promotion of public agents is analysed, as well as of political parties, by means of publicity performed at the expense of the public purse, practice that some authors call *worship to personalism* (*culto ao personalismo*, in Portuguese). In the third part of this paper, an analysis of the normative elements contained in article 37, § 1º of the Federal Constitution is made, mechanism that does not reflect on the previous Brazilian constitutional texts and which has also the aim to refrain from the referred worship to personalism, forbidding, of the publicity carried out by the Public Administration, names, symbols or images that characterize personal promotion of public agents to be shown. Still in this part, the differences between publicity and advertising are analysed, as well as the role these two figures play on the political market and their effects on the population. Finally, an analysis is done about the jurisprudence related to cases involving suspicion of personal promotion on the Public Administration and the interpretation given to the article 37, § 1º of the Federal Constitution.

Keywords: Public Administration. publicity. personal promotion.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Apelação Cível

*apud* – citado por

art. – artigo

cf. - confira

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Des. – Desembargador

DJ – Diário de Justiça

DJe – Diário de Justiça eletrônico

ed. – edição

j. – julgado

Min. – Ministro

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

SL – Suspensão de Liminar

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCERS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>1 PRINCÍPIOS JURÍDICOS E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>  |           |
| 1.1 Considerações gerais sobre princípios jurídicos .....   | 11        |
| 1.2 Princípios constitucionais .....  | 14        |
| 1.3 O Direito Fundamental à boa administração .....   | 15        |
| 1.4 Princípios da Administração Pública: noções gerais .....  | 17        |
| <b>2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>   |           |
| 2.1 Considerações gerais .....  | 20        |
| 2.2 Princípio da publicidade  |           |
| 2.2.1 Fundamentos do princípio da publicidade .....   | 20        |
| 2.2.2 Conteúdo do princípio da publicidade .....  | 22        |
| 2.2.3 Subversão do princípio da publicidade e a reação do legislador constituinte .....   | 25        |
| 2.3 Princípios da impessoalidade e da finalidade .....  | 27        |
| 2.4 Princípio da moralidade .....   | 30        |
| <b>3 O ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b>   |           |
| 3.1 Considerações gerais .....  | 33        |
| 3.2 Publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos .....   | 35        |
| 3.3 Caráter educativo, informativo ou de orientação social .....  | 37        |
| 3.4 Nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal .....  | 39        |
| 3.5 Autoridades ou servidores públicos .....  | 41        |
| 3.6 Partidos políticos .....  | 42        |
| 3.7 Publicidade e propaganda .....  | 44        |
| 3.8 <i>Marketing</i> político: o papel da publicidade e da propaganda no mercado político e o personalismo na política brasileira ..... | 49        |
| <b>4. A JURISPRUDÊNCIA E O ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b>   |           |
| 4.1 Considerações gerais .....  | 57        |
| 4.2 O STJ e o critério da ênfase .....  | 57        |
| 4.3 O STJ, o desvio de finalidade e a ofensa ao princípio da moralidade administrativa .....  | 58        |
| 4.4 O <i>slogan</i> “Administração Popular” .....   | 60        |
| 4.5 <i>Slogan</i> “Leve o Rio Grande no peito” e imagens .....  | 65        |
| 4.6 Nomes do Prefeito, do Vice-Prefeito Municipal e de partido político .....   | 67        |
| 4.7 Publicidade custeada por partido político .....   | 68        |
| 4.8 <i>Slogan</i> e <i>jingles</i> em filmes, <i>outdoors</i> e camisetas .....   | 70        |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....  | <b>71</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>74</b> |



## INTRODUÇÃO

*Administrar* é a atividade desempenhada por aquele que não é proprietário da coisa administrada. Não sendo proprietário, não pode dispor da coisa, devendo desempenhar suas funções com zelo e com vistas não aos seus próprios interesses, mas da coletividade. Isso vale tanto para a esfera privada, quanto para a esfera pública.

Quando consideramos a atividade administrativa na esfera pública, ou seja, a atividade desempenhada pela Administração Pública, esse dever de zelo para com a coisa alheia implica o dever de se observar as normas de Direito Público que regem tal atividade. No caso do ordenamento jurídico brasileiro, deve-se ter em mente, em primeiro lugar, as normas constitucionalmente positivadas, visto que é na Constituição Federal onde se encontram as regras e princípios de maior hierarquia a disciplinar as relações entre Administração Pública e administrados. E é o art. 37 da nossa Constituição Federal que inaugura o capítulo dedicado à Administração dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se de uma inovação do nosso texto constitucional, visto que nenhuma das anteriores constituições brasileiras havia reservado uma parte específica para tratar do tema, que agora está inserido dentro de um título mais amplo voltado à organização do Estado. Já no *caput* desse artigo são explicitados cinco princípios que devem guiar a atividade administrativa em todas as órbitas. São eles os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Especificamente quanto ao princípio da publicidade, a primeira consequência prática que pode ser extraída da norma é o dever do administrador público de manter plena transparência de seus comportamentos quando no exercício de suas funções; como o administrador *administra* o que não é seu, ele não pode atuar às escuras, longe dos olhos dos reais interessados em sua atividade. Assim, a Administração Pública tem o dever de fazer publicidade em certas situações. É como concretização do princípio em comento que a Administração Pública deve divulgar seus atos, não apenas para que gerem efeitos, mas também para que possam ser controlados por quaisquer interessados. Pode-se citar como exemplos

de publicidade levada a efeito pela Administração Pública<sup>1</sup> a publicação de editais de licitação, a divulgação de seus programas, obras e serviços públicos, bem como toda espécie de campanha promovida pelo Estado (campanhas de vacinação, de incentivo à leitura, de combate à doenças etc.).

Todavia, o que muito aconteceu – e ainda acontece – é uma espécie de publicidade estatal ilícita sob o argumento de efetivação do princípio da publicidade. A publicidade ilícita que aqui se refere é aquela que desborda de suas finalidades legais para fazer promoção pessoal de agentes públicos ou mesmo de partidos políticos. Ou seja, além de se divulgar algum ato da Administração, ou alguma informação útil à população, vai-se além disso, fazendo-se incluir no instrumento de publicidade nomes, símbolos ou imagens que façam referência a pessoas ou partidos políticos. Faz-se, desse modo, propaganda pessoal e político-partidária com verbas públicas. A esse tipo de prática alguns autores chamam de *culto ao personalismo*, que é típico de sociedades que ainda não tem a maturidade necessária para separar o público do privado.

Foi com o intuito de combater esse culto ao personalismo que se inseriu o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, onde se refere o seguinte:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O presente trabalho tem como objeto de estudo tanto o citado dispositivo constitucional, como a referida prática tão comum entre nós de se fazer promoção pessoal através da publicidade custeada pelo Erário. Para isso, começaremos fazendo uma análise dos princípios jurídicos e dos princípios da Administração Pública de uma maneira geral. Em um segundo momento, trataremos mais especificamente dos princípios orientadores da publicidade estatal (princípios da publicidade, da impessoalidade, da finalidade e da moralidade, principalmente), buscando-se demonstrar, assim, como art. 37, § 1º da Constituição Federal procura concretizar tais princípios.

---

<sup>1</sup> No decorrer desta monografia, trataremos os conceitos “publicidade estatal”, “publicidade da Administração Pública”, “publicidade governamental”, “publicidade institucional” e “publicidade oficial” como sinônimos. Essa é a prática que observamos na bibliografia especializada.

Na terceira parte deste trabalho, faremos uma análise mais aprofundada do disposto no próprio art. 37, § 1º, da Carta Constitucional, para que se explicitem, assim, quais mandamentos se extraem do texto. Por derradeiro, será feita uma análise jurisprudencial, examinando-se como os tribunais brasileiros (principalmente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul) têm julgado casos que, ao menos supostamente, envolvem publicidade estatal ilícita.

# 1 PRINCÍPIOS JURÍDICOS E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1 Considerações gerais sobre princípios jurídicos

A palavra *princípio* é um conceito equívoco, que pode apresentar variados significados, daí a dificuldade em sua definição. Podem ser entendidos como proposições, baseadas em valores, que fundamentam um sistema jurídico e lhe garantem validade. Qualquer espécie de norma em um sistema jurídico, para que seja legítima, deve respeitar os princípios que lhe dão base.

Os principais autores<sup>2</sup> que se ocuparam da matéria dos princípios jurídicos o fizeram em cotejo com as regras, examinando, assim, ambas as categorias como normas jurídicas e procurando definir critérios para diferenciar ambas as espécies normativas<sup>3</sup>. O essencial é que se entenda ambas as figuras como *normas*<sup>4</sup>, ou seja, tanto os princípios jurídicos como as regras têm o caráter de *normatizar* a vida e conduta de seus destinatários através da prescrição de comportamentos. Todavia, essa prescrição de comportamentos é feita de maneira diferente se se considera um princípio ou uma regra.

Ao contrário das regras, os princípios não possuem “um caráter frontalmente descritivo de comportamento”, o que não impede que sua interpretação indique espécies de comportamento a serem adotados – caráter normativo dos princípios.<sup>5</sup> Por outro lado, as regras são normas que tem caráter *imediatamente descritivo* de

---

<sup>2</sup> Dentre esse autores, pode-se citar Josef Esser, Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris, Robert Alexy, Ronald Dworkin e, no Brasil, Humberto Bergmann Ávila, entre outros. Este último fez uma análise crítica do que já foi escrito a respeito da teoria dos princípios e formulou sua própria definição de *princípios* e de *regras*. Cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

<sup>3</sup> Humberto Ávila supera o que chama de “modelo dual de separação *regras/princípios*” propondo a adoção de um modelo tripartite de categorias normativas acrescentando, assim, a categoria dos *postulados*. O autor os define como “*instrumentos normativos metódicos*”, isto é, normas de segundo grau – ao contrário dos princípios e das regras, que são normas de primeiro grau – destinadas ao intérprete e ao aplicador do Direito e que “estabelecem os critérios de aplicação dos princípios e das regras”. Cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. pp. 71 e 125.

<sup>4</sup> Humberto Ávila refere que a norma é o *sentido* construído pelo intérprete com base em textos normativos. Assim, “*normas* não são textos nem o conjunto deles”. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 30.

<sup>5</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 43.

uma conduta ou de um comportamento; elas pretendem gerar uma solução específica para determinado conflito e procuram abranger todos os aspectos relevantes para a tomada de uma decisão. Os princípios “*são normas imediatamente finalísticas*”, eles estabelecem *fins* a realizar. No dizer de Humberto Ávila, “os princípios estabelecem diretrizes valorativas a serem atingidas, sem descrever, de antemão, qual o comportamento adequado para essa realização”. E para que se definam esses comportamentos, e mesmo a delimitação da normatividade dos princípios, são necessários – necessidade muito maior do que se observa no caso das regras – atos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Sem esses atos, os princípios sequer adquirem normatividade. O autor também afirma que os princípios possuem “*pretensão de complementaridade*”, visto que tem a “*pretensão de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão*”. Eles abrangem apenas uma parte dos aspectos relevantes para a tomada de uma decisão e não pretendem gerar apenas uma solução.<sup>6</sup>

A distinção entre categorias normativas tem uma importante consequência prática. Em primeiro lugar, essa distinção *antecipa* para o intérprete do Direito as características das espécies normativas, facilitando, assim, o processo de interpretação e de aplicação do Direito. Como consequência (prática) dessa *antecipação* das características das normas, *alivia-se* para o intérprete do Direito o seu ônus argumentativo. “Uma qualificação das espécies normativas permite minorar – eliminar, jamais – a necessidade de fundamentação, pelo menos indicando o que deve ser justificado”.<sup>7</sup>

Tratando especificamente dos princípios, e considerando-se suas características de apontar fins e de servir de esteio para todo o sistema jurídico, o intérprete ou aplicador do Direito, no momento de interpretar ou de aplicar a lei, deve fazê-lo com olhos aos princípios que lhe baseiam. Também o legislador no desempenho de sua atividade típica deve procurar elaborar leis que estejam de acordo com os princípios fundantes do sistema. Humberto Ávila afirma que a

---

<sup>6</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. pp. 76-79.

<sup>7</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 65.

aplicação das regras deve ser feita sempre considerando-se a “finalidade que lhes dá suporte ou [n]os princípios que lhes são axiologicamente subjacentes”.<sup>8</sup>

Para exemplificar o exposto, considere-se o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro, explícito no art. 1º, III da Constituição Federal. Foi com base, principalmente, neste princípio que o legislador constituinte proibiu as penas de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento, cruéis e de morte (esta última será permitida apenas em caso de guerra declarada), de acordo com o art. 5º, XLVII, alíneas "a" até "e". Foi também com base neste princípio que o Supremo Tribunal Federal decidiu que, em caso de prisão ou abordagem policial, o uso de algemas só será considerado lícito em certas hipóteses, como nos casos de resistência ou perigo à integridade física própria ou alheia (Súmula vinculante 11).

Via de regra, os princípios não são encontrados de forma explícita nos textos legais. Quando isso ocorre, apenas se faz menção a eles, como no caso do art. 37, *caput*, da Constituição Federal ao tratar da Administração Pública.<sup>9</sup> Com isso quer-se dizer que, ainda que a Constituição diga quais são os princípios guias da Administração Pública, por exemplo, o conteúdo desses princípios não será encontrado no texto. É o que acontece quando a CF/88 diz que a Administração Pública obedecerá ao princípio da legalidade; a Carta Magna não explicita o que significa “portar-se de acordo com o princípio da legalidade”. Esta é tarefa que caberá ao intérprete do Direito e à doutrina. Também a Constituição Federal não deixa explícito quais são todos os princípios constitucionais que devem ser observados no nosso sistema jurídico; a muitos desses princípios se chega a partir da interpretação sistemática do texto constitucional, como é o caso do princípio constitucional da segurança jurídica, princípio ao qual não é feita nenhuma referência explícita em nosso texto constitucional, muito menos ao seu conteúdo.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 78.

<sup>9</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 14ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 6.

<sup>10</sup> Sobre a segurança jurídica como princípio constitucional, cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2012. pp. 39-40 e 246-247.

Não tratando este trabalho especificamente sobre teoria dos princípios, ficamos com a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.<sup>11</sup>

## 1.2 Princípios constitucionais

A expressão *princípios constitucionais* surgiu entre nós, constitucionalmente positivada, primeiramente, em 1926, com a Emenda Constitucional de 03.09.1926, que introduziu estes princípios no art. 6º, II, da vigente Constituição Federal, de 1891. Arrolavam-se, então, diversos princípios cuja ofensa motivaria a intervenção federal.<sup>12</sup> Atualmente, o art. 34, VII da Constituição Federal trata da intervenção federal por ofensa a princípios constitucionais.<sup>13</sup>

Atualmente, reconhece-se a existência de três espécies de princípios constitucionais. São eles os princípios políticos constitucionais, os princípios jurídico-constitucionais e os princípios institucionais (ou regionais),<sup>14</sup> dentre os quais se encontram os princípios que regem a Administração Pública, os mais importantes para este trabalho.

De maneira sintética, pode-se reconhecer os princípios políticos constitucionais como os princípios constitucionais fundamentais, que “traduzem as

---

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 54.

<sup>12</sup> A Emenda Constitucional citava os seguintes princípios constitucionais: forma republicana, regime representativo, governo presidencial, independência e harmonia dos Poderes, temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários, autonomia dos municípios, capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição, regime eleitoral que permita a representação das minorias, inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos, direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição, não reeleição dos Presidentes e Governadores e, por fim, a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la. Cf. BRASIL, Emenda Constitucional 3 de Setembro de 1926. Disponível em [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon\\_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacaooriginal-15088-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacaooriginal-15088-pl.html). Acesso em 27.11.2012. Original publicado no Diário do Congresso Nacional - Seção 1 de 04.09.1926.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 28.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 28 e 29.

opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição”.<sup>15</sup> A nossa Carta Constitucional os traz em seus arts. 1º a 5º. Quanto aos princípios jurídico-constitucionais, estes seriam os princípios gerais informadores da ordem jurídica nacional, extraídos de certas normas constitucionais. À guisa de exemplo, pode-se citar os princípios da isonomia, da legalidade e da autonomia individual. Por fim, os princípios institucionais, no dizer de José Afonso da Silva, “são os que regem e modelam o sistema normativo das instituições constitucionais”.<sup>16</sup> Aqui, pode-se citar os princípios que guiam o processo legislativo (arts. 61 e ss.) e o Sistema Tributário (art. 150), os princípios orçamentários (arts. 65 e ss.), os princípios da ordem econômica (art. 170), do ensino (art. 206) e da comunicação (art. 221), além dos princípios da independência da Magistratura, da organização e representação partidárias, da proteção social dos trabalhadores, do ensino e da cultura e os chamados “princípios-garantias”, encontráveis no art. 5º.<sup>17</sup>

Como já referido, como espécie dos princípios institucionais, também podemos citar aqueles regedores da Administração Pública, que se depreendem da leitura do art. 37 da Constituição Federal. Trataremos, agora, do direito fundamental à boa administração, norma a partir da qual deve ser compreendida a atuação da Administração Pública e, portanto, seus princípios orientadores.

### 1.3 O Direito Fundamental à boa administração

Pode-se entender os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal como albergados pelo *direito fundamental à boa administração*,<sup>18</sup> norma implícita em nosso sistema constitucional, com direta e imediata eficácia, como refere Juarez Freitas.<sup>19</sup> O autor tratou desta norma sob a inspiração do disposto na Carta dos

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2ª ed., vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1984. p. 42, *apud* SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo; Malheiros Editores, 2005. p. 28.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo Malheiros Editores, 2005. p. 29.

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo Malheiros Editores, 2005. pp. 28 e 29.

<sup>18</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª ed. refundida e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. pp. 36-38.

<sup>19</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 09.



Direitos Fundamentais da União Européia, proclamada em 07 de Dezembro de 2000, em Nice, na França, cujo art. 41 trata do “direito a uma boa administração”.<sup>20</sup>

Desse modo, refere que o direito fundamental à boa administração compreende o

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.<sup>21</sup>

Segue anotando que “*a tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem*”,<sup>22</sup> princípios cujos reflexos inclusive podem ser encontrados na definição acima quando se faz o cotejo com o rol do art. 37 da Constituição Federal.

O autor defende, porém, a necessidade de uma significativa evolução no quadro das relações administrativas brasileiras para que haja efetivação do direito fundamental à boa administração, pois “não é justo fingir que as coisas andam magnificamente”. Sustenta a necessidade da adoção de um “*novo paradigma da racionalidade cooperativa, sinérgica, emancipadora*” para abandonar o arcaico e ainda dominante paradigma do irracionalismo e do emotivismo decisionista que se observa na coisa pública, onde ainda se percebe o culto da “autoridade pela autoridade”, para usar expressão do autor, além da corriqueira invocação da *defesa do interesse público* para camuflar toda sorte de “compromissos secundários e distorcidos”. E para que se concretize essa guinada paradigmática, seria necessária a efetiva constitucionalização das relações de administração pública,<sup>23</sup> ideia que se alinha com o já defendido pelo professor no sentido da necessidade da transição para a situação da ‘Constituição que administra’, no sentido de que deve haver “a

<sup>20</sup> Texto integral em português em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em 03.10.2012.

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 22. Grifo no original.

<sup>22</sup> Freitas. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. Grifo no original.

<sup>23</sup> FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações administrativas brasileiras. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, p. 13-24, mar./abr. 2010. Grifos no original.

descida transformadora dos princípios constitucionais ao plano concreto e encarnado das relações administrativas”.<sup>24</sup>

Feitas essas considerações, passa-se a análise dos princípios da Administração Pública, que devem ser entendidos em afinidade com o direito fundamental à boa administração.

#### **1.4 Princípios da Administração Pública: noções gerais**

O art. 37 da nossa Constituição Federal inaugura o capítulo dedicado à Administração Pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se de uma inovação do nosso texto constitucional, visto que nenhuma de nossas constituições anteriores havia reservado uma parte específica para tratar de forma sistemática da Administração Pública, matéria inserida, agora, dentro de um título mais amplo voltado à organização do Estado.<sup>25</sup> Já no *caput* deste artigo são explicitados cinco<sup>26</sup> princípios que devem guiar a atuação administrativa em todas as órbitas. São eles os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul também reserva um capítulo para tratar da Administração Pública. Em seu art. 19 explicita, também, alguns princípios básicos que vinculam todo o campo da ação administrativa. São eles os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade e da motivação.

Importante notar que aqui se está a falar dos chamados princípios constitucionalmente *explícitos*. A doutrina reconhece a existência de outros princípios guias da Administração Pública, alguns deles implícitos na própria Constituição Federal e outros explícitos a nível legal, notadamente na Lei 9.784, de 29.01.1999, que "regula o processo administrativo no âmbito da Administração

---

<sup>24</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª ed. refundida e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 48.

<sup>25</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, v. 3, t. 3, São Paulo: Saraiva, 1992.

<sup>26</sup> O texto original da Constituição Federal de 1988 trazia apenas quatro princípios explícitos. A EC 19 de 04 de junho de 1998 implementou a denominada "Reforma Administrativa" e, dentre outras modificações, alterou a redação do *caput* do artigo 37, incluindo o princípio da efetividade.

Pública Federal". O art. 2º deste diploma arrola os seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.<sup>27</sup> Tratando do controle dos atos administrativos, Juarez Freitas, por exemplo, arrola pelo menos vinte proposições, dentre princípios e subprincípios, orientadores da atividade administrativa. Dentre eles pode-se destacar os princípios do interesse público, da probidade administrativa (derivado do princípio da moralidade pública), da responsabilidade objetiva da Administração Pública, dentre outros.<sup>28</sup>

A necessidade de a Administração Pública atuar observando esses princípios surge da própria natureza da atividade administrativa. Ou seja, "administrar", mesmo na esfera privada, é a atividade daquele que não é proprietário, daquele que não dispõe da coisa administrada.<sup>29</sup> E o administrador deve desempenhar as suas funções com zelo, buscando sempre conservar os bens e interesses que tem em suas mãos.<sup>30</sup>

É indiferente o fato de o administrador público compartilhar ou não dos interesses e bens que tem em mãos; ele deve atuar sempre com imparcialidade e probidade, buscando, assim, o bem comum (concretização dos princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público, este um princípio implícito da Administração Pública).<sup>31</sup> Aí também já se revela a essência da atuação administrativa, que é a busca do bem comum da coletividade.<sup>32</sup>

Também pode se referir o fato de que o funcionário no exercício da atividade administrativa deve praticar atos de modo que eles persigam o *fim legal*, que é "aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do

<sup>27</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 98.

<sup>28</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª ed. refundida e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 53.

<sup>29</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 20.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 85.

<sup>31</sup> É importante fazer referência ao fato de que a efetiva existência do princípio da supremacia do interesse público não é pacífica na doutrina publicista. A respeito do assunto, a título de exemplo, cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 199. Pp. 99-127; e MEDINA OSÓRIO, Fábio. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 770, 2000. p. 53-92.

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 87

ato, *de forma impessoal*".<sup>33</sup> Tem-se aqui a concretização dos princípios da finalidade e, novamente, da impessoalidade.<sup>34</sup>

Como se vê, resta pouca liberdade ao administrador público. E isso não é sem razão, visto que ele não atua com vistas aos seus interesses. É para que seja possível uma administração proba e eficaz quanto aos seus fins que se estabelecem os princípios aqui estudados, os quais consubstanciam valores que o administrador deve sempre ter em conta sob pena de ilicitude de sua conduta.

Tratando este trabalho, essencialmente, da atividade publicitária da Administração Pública, passamos, agora, à análise dos princípios orientadores de tal atividade.

---

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 93.

<sup>34</sup> Para Hely Lopes Meirelles, impessoalidade e finalidade são formas de se referir ao mesmo princípio, tanto que o autor faz referência ao princípio da *impessoalidade ou finalidade*. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 93

## **2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Considerações gerais**

A atividade publicitária da Administração Pública é apenas uma de suas facetas; apenas diz respeito a uma espécie de medida que ela deve tomar para bem administrar – e de forma transparente – a *res publica*, e, assim, buscar o bem comum, principal atribuição do Estado, não apenas da Administração Pública. Desse modo, todas as considerações feitas até aqui a respeito da atividade administrativa – algumas em menor, outras em maior grau – também valem para a publicidade estatal.

Nesse momento, passamos à análise dos princípios constitucionais mais importantes a orientar a publicidade da Administração Pública. Como veremos, faz-se publicidade como meio de efetivação do princípio da publicidade. Todavia, há também princípios que impõem limites à atuação da Administração. Aqui, referimo-nos mais especificamente aos princípios da impessoalidade, da finalidade e da moralidade

### **2.2 Princípio da publicidade**

#### ***2.2.1 Fundamentos do princípio da publicidade***

O princípio da publicidade é um dos cinco princípios expressos em nossa Constituição Federal como a que a Administração Pública deve obediência. Conforme já referido, também nossa Constituição Estadual o arrola, expressamente, em seu art. 19.

O fundamento deste princípio pode ser encontrado na própria essência do Estado Democrático de Direito, onde todo o poder emana do povo, segundo dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna. Se o poder reside no povo – nos administrados, pois – não há como se lhe ocultar os atos de administração, muito menos quando se considera os sujeitos individualmente afetados por alguma

medida.<sup>35</sup> O sentido da proposição é, essencialmente, tornar os negócios do Estado visíveis a todos os administrados.

Na linha do que afirma Julio Cesar Finger, o princípio da publicidade, em conexão com os demais princípios do Estado de direito e democrático, é uma marca da modernidade.<sup>36</sup> Pode-se encontrar base deste princípio na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, promulgada durante a Revolução Francesa, sob influência do iluminismo. O art. 14 da carta estabeleceu o direito dos cidadãos de fiscalizar o emprego da “contribuição pública”, direito que, evidentemente só pode ser exercido mediante publicidade dos atos estatais; não há como fiscalizar o que acontece às escuras.<sup>37</sup>

Com Norberto Bobbio, citado por Finger, vemos que “a publicidade dos atos de poder [...] representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa de estado absoluto a estado de direito”.<sup>38</sup> Para Bobbio, governo democrático é aquele que é *público* em dois sentidos; primeiramente como contraposto a privado, pois é de todos; por outro lado, público no sentido de não-secreto, pois o governo democrático deve ser “manifesto”, “evidente”.<sup>39</sup>

Para Carl Schmitt, a publicidade é um elemento fundamental à representação. Refere o autor que “la representación no puede tener lugar más que en la esfera de *lo público*. No hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas; ninguna representación que sea ‘asunto particular’”.<sup>40</sup> Nessa linha, “um parlamento somente será representativo na medida em que a sua atividade for também pública”.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 117.

<sup>36</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. pp. 77 e 78.

<sup>37</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 78.

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 103.

<sup>39</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 84.

<sup>40</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2006. p. 208. “A representação não pode ter lugar senão na esfera *pública*. Não há representação nenhuma que se desenvolva em segredo e entre duas pessoas; nenhuma representação que seja assunto particular”. Tradução nossa.

<sup>41</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 79.

A representação não pode ter lugar senão na esfera *pública*. Não há representação nenhuma que se desenvolva em segredo e entre duas pessoas; nenhuma representação que seja assunto particular.

### **2.2.2 Conteúdo do princípio da publicidade**

Com estas breves observações com relação aos fundamentos do princípio da publicidade, deve-se passar ao exame do conteúdo propriamente dito do princípio. Assim, procuraremos explicitar o que significa guiar-se de acordo com os ditames de dita norma ou as implicações de sua observância.

Juarez Freitas, ao tratar do princípio da publicidade, refere-se a ele como “princípio da publicidade ou da *máxima transparência*”, dando ainda melhor ideia do conteúdo do princípio. Ou seja, à atividade administrativa deve-se dar a maior transparência possível, de modo que, com raras exceções constitucionais, “tudo deve vir a público, ao menos a longo prazo”.<sup>42</sup> Nas palavras do professor da UFRGS, “o exercício do poder administrativo somente se legitima se se justificar em face de seus titulares sociais, mais do que destinatários, com translucidez e aversão à opacidade”.

Diogenes Gasparini também se ocupou do princípio da publicidade. Para ele, “esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. Refere, ainda, que

pela publicação, ou, quando isso não for possível, pelo processo de expedição de certidões, a Administração Pública dá conhecimento de seu comportamento, tornando o seu agir transparente. Ademais, permite o controle por qualquer dos administrados, consoante assegurado na alínea a, do inciso XXXIV do art. 5º da Lei Magna, e desencadeia o início dos prazos de interposição de recursos, de prescrição e decadência.

---

<sup>42</sup> As referidas exceções constitucionais dizem respeito, principalmente, aos casos em que se exige sigilo por ser imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

O autor também aponta como principais efeitos da publicação oficial

I - presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II - desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III - marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV - impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta.<sup>43</sup>

Hely Lopes Meirelles refere que "*publicidade* é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos". Para que as leis, atos e contratos administrativos produzam efeitos jurídicos fora dos órgãos que os produziram, é exigida a publicidade desses atos para que tenham validade universal, ou seja, perante as partes diretamente afetadas e terceiros. E isso é importante não só para que se tome conhecimento dos atos e contratos administrativos, mas também para que o povo e aqueles diretamente interessados exerçam o controle da atividade administrativa através dos meios constitucionais.

O administrativista ainda refere que a publicidade não é elemento formativo do ato, mas requisito de eficácia e moralidade, e segue aduzindo que "os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige". Desse modo, todo ato administrativo deve ser publicado, salvo nos poucos casos em que se admite o sigilo.<sup>44</sup>

Também é válido fazer referência ao magistério de Hely Lopes Meirelles no sentido de que este princípio constitucional

abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Todas essas publicações oficiais instrumentalizam-se em documentos públicos, acessíveis a quaisquer interessados, que podem obter certidão ou

<sup>43</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. pp. 11 e 12

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. pp. 95 e 96.



fotocópia autenticada, conforme garante o art. 5º, XXXIII e XXXIV, "b", da Constituição Federal.<sup>45</sup>

Em virtude da atualidade do assunto, é válido fazer referência à Lei 12.527/2011, conhecida como “Lei de acesso à informação”. O intuito do diploma legal, que entrou em vigência neste ano, é regular o acesso a informações conforme previsto no art. 5º, XXXIII do texto constitucional, onde se refere que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral [...]”. A lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, publicado em 16 de maio de 2012 e vigente a partir do mesmo dia. Ao dispor sobre os procedimentos a serem observados pelos entes federados com o intuito de garantir ao povo o seu direito de acesso a informações, nos termos do *caput* do art. 1º, é inegável o fato de que o diploma busca efetivar o princípio constitucional da publicidade, na medida em que objetiva dar maior transparência à atividade da Administração Pública. A lei suscitou – e ainda suscita – inúmeras discussões a respeito de seu alcance. A mais notória diz respeito à divulgação da remuneração de servidores públicos, o que seria devido em decorrência da aplicação da norma. Os opositores da divulgação sustentam que a medida seria inconstitucional por violar o direito fundamental à privacidade.<sup>46</sup>

E também como maneira de efetivação do princípio da publicidade que a Administração Pública leva a efeito a publicidade de seus programas, obras e serviços públicos e toda espécie de campanha promovida pelo Estado (campanhas de vacinação, de incentivo à leitura, de combate à doenças etc.). É nesse tipo de publicidade que mais tem ocorrido irregularidades conhecidas como “*culto ao personalismo*”, em evidente afronta ao princípio da impessoalidade da Administração Pública, além dos princípios da finalidade e da moralidade. Essa espécie de publicidade ilícita é o tema do próximo tópico.

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. pp. 97-98.

<sup>46</sup> A título de exemplo, pode-se citar processo envolvendo o Município de Porto Alegre e seus servidores em ação em que se discute a divulgação nominal dos vencimentos, salários e subsídios dos agentes públicos do Município. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SL 630/RS. Relator Min. Ayres Britto. J. 30.07.2012. DJe-155 divulg 07/08/2012 public 08/08/2012.

### **2.2.3 Subversão do princípio da publicidade e a reação do legislador constituinte**

O que muito aconteceu – e ainda acontece – é a publicidade estatal *ilícita* sob o argumento de efetivação do princípio da publicidade. Ilícita pois tem como finalidade não unicamente a publicação de algo, ou a divulgação de informações relevantes, mas também o intuito de fazer promoção pessoal do administrador ou de qualquer agente público que esteja promovendo a atividade publicitária custeada pelo Erário, incidindo em notório desvio de finalidade. Esse tipo de conduta administrativa já foi denominado de *culto ao personalismo*.<sup>47</sup>

Este culto ao personalismo com dinheiro público se observa, principalmente, com o uso de símbolos ou *slogans* que identificam determinado partido ou administrador. Não há como negar, por exemplo, que a foice e o martelo identificam o comunismo, ou a suástica é símbolo do nazismo,<sup>48</sup> ou então que a estrela vermelha é símbolo do Partido dos Trabalhadores e que o tucano é o símbolo do Partido da Social Democracia Brasileira.

O personalismo acontece, então, quando o administrador, no desempenho de atividade publicitária, faz inserir esta espécie de símbolo, ou mesmo seu nome ou fotografias, no veículo por meio do qual se faz a publicidade. Assim, além de divulgar informação, ele está fazendo a promoção do partido ou agente ligado ao símbolo. Isso pode acontecer em placas em que se divulga a inauguração de obras públicas – tão ao gosto de agentes políticos em campanha para reeleição ou mesmo daqueles que, não podendo se reeleger, carregam seu candidato para qualquer palanque montado para si –, ou então quando em informativos escritos estes símbolos e expressões pessoais vêm impressos. Como refere Martins Júnior, chega-se ao cúmulo destes símbolos e expressões acompanharem o símbolo oficial do

---

<sup>47</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

<sup>48</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Publicidade oficial: moralidade e impessoalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 83, v. 705, jul. 1994. p. 82-88.

ente público,<sup>49</sup> ocorrendo uma inadmissível confusão entre público e privado, entre a pessoa do administrador público e a Administração Pública impessoal.

Foi percebendo a ocorrência desse tipo de publicidade ilícita, levada a efeito com dinheiro público, que, no Plenário da Constituinte, assim se manifestou o Deputado Airton Cordeiro:

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 educação informal das comunidades, como para dar permanentes 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 desmesurados para verdadeiros programas de culto à personalidade, que dão origem inclusive aos desvios de recursos e à corrupção.<sup>50</sup>

Com isso em mente, o mesmo constituinte foi autor da emenda que deu origem ao art. 37, § 1º, da Constituição, que veda expressamente a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, assim dispondo:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Evidentemente, o intuito do dispositivo constitucional não é impedir a publicidade dos atos administrativos, mas apenas coibir o já referido culto ao personalismo. Da interpretação do dispositivo pode-se extrair duas regras – no dizer de José Afonso da Silva: a primeira regra é a que admite a publicidade estatal; a segunda, limita esta publicidade, dizendo do que dela não pode constar.<sup>51</sup> O objetivo do constituinte foi, diante dos abusos que vinham ocorrendo, reduzir o campo de liberdade da publicidade estatal e positivar expressamente os seus fins. Ou seja, o seu fim deve ser a educação, a informação e a orientação social.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Publicidade oficial: moralidade e impessoalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 83, v. 705, jul. 1994. p. 82-88.

<sup>50</sup> Plenário da Constituinte, 13.1.88, *apud* SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 346 e 347.

<sup>52</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

O tema também veio a ser tratado na legislação infraconstitucional, na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/99). Aqui, a questão é tratada com foco no binômio finalidade/impessoalidade da atuação administrativa. Desse modo, dispõe a lei que, nos processos administrativos, deve-se observar critérios de “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o *atendimento do fim público* a que se dirige”, sendo *vedada “a promoção pessoal de agentes ou autoridades”* (art. 2º, parágrafo único, XIII e III; grifos nossos).

Pelo que já se expôs até aqui, o que se percebe é que o princípio da publicidade é uma espécie de motor da publicidade estatal; é baseado neste princípio que o Estado efetivamente faz publicidade. Mas esta publicidade não pode ser feita livremente, ela é limitada pelos demais princípios da Administração Pública. E com a Constituição Federal de 1988 o que aconteceu foi uma maior concretização de tais princípios limitadores mediante a inserção do disposto no art. 37, § 1º.

Agora, passaremos à análise dos princípios que impõem tais limites.

### **2.3 Princípios da impessoalidade e da finalidade**

Em primeiro lugar, o administrador público sofre limitações quando da atividade publicitária em virtude da própria natureza da atividade administrativa. Como já referido, quem administra não o faz em nome próprio, mas em nome da coletividade, assim é natural que não lhe seja dado poderes para atuar a seu bel-prazer, ou em benefício de alguns. A principal consequência disto é que a Administração Pública deve atuar de maneira impessoal, tratando a todos sem discriminações, sejam estas benéficas ou detrimetosas.<sup>53</sup>

Esta é a ideia que se traduz a partir do *princípio da impessoalidade*, que, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, é o próprio princípio constitucional da igualdade ou da isonomia. A necessidade de impessoalidade da Administração Pública também é uma consequência do exposto no art. 5º, *caput*, da CF/88, que dispõe que “todos são iguais perante a lei”. Assim, se todos são iguais perante a lei,

---

<sup>53</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 117.

também devem sê-lo perante a Administração Pública,<sup>54</sup> que deve tratar igualmente todos aqueles que estejam na mesma situação fática e jurídica.<sup>55</sup>

É como concretização dessas ideias e do sentido que se extrai do princípio da impessoalidade que o art. 37, § 1º, da CF/88 proíbe expressamente a promoção pessoal de autoridades e de servidores públicos através da publicidade estatal. A promoção de qualquer pessoa mediante publicidade paga pelos cofres públicos levaria a efeito o tratamento mais benéfico de determinadas pessoas, o que caracterizaria uma inadmissível pessoalização da Administração Pública. Além de ofensa direta ao dispositivo em questão, seria contrariedade também ao princípio da impessoalidade.

Para Hely Lopes Meirelles, o princípio da impessoalidade se confunde com o *princípio da finalidade*, segundo o qual o administrador público deve agir visando unicamente ao fim legal do ato. E como fim legal deve-se entender aquele que a norma de Direito indica como objetivo do ato, objetivo que deve ser eleito de forma impessoal, buscando atingir o interesse público,<sup>56</sup> jamais o interesse de qualquer agente estatal, ainda que esse interesse seja alcançado de maneira indireta. O interesse pessoal de alguém seria atingido de maneira indireta no caso de, por exemplo, levar-se a efeito publicidade de obra de governo e, ao mesmo tempo, fazer-se vincular símbolo ou expressão referente a partido político. Esse seria um caso de pessoalização e de desvio de finalidade da publicidade, ainda que o objeto principal da publicidade seja lícito (divulgação de obra de governo).

Essas ideias também se traduzem na proibição de promoção pessoal feita pelo art. 37, § 1º da Constituição Federal quando faz a eleição dos fins que devem ser perseguidos pela publicidade estatal. Ou seja, a publicidade deve ser feita visando à divulgação de informações com caráter educativo e para orientação social, além de meramente informativo; jamais se poderá eleger como fim da atividade

---

<sup>54</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 117.

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 94.

<sup>56</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. pp. 93 e 94.

publicitária a promoção pessoal de agentes ou de administradores públicos. Quando isso ocorrer, estaremos frente a um vício denominado de *desvio de finalidade*.<sup>57</sup>

Tratando do desvio de finalidade, a Lei da Ação Popular (Lei 4.715/65) reputa nulo o ato administrativo que incorrer nesse vício. Refere a lei que “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (art. 2º, parágrafo único, “e”, grifo nosso). A questão da finalidade/impressoalidade também pode ser encontrada na Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/99), já referida anteriormente.

O administrador público que pratica ato com desvio de finalidade incide em abuso de poder,<sup>58</sup> que “ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas”.<sup>59</sup> A autoridade pública detém poder e deve *usá-lo* como meio de perseguir o bem público. Todavia, este poder deve ser usado nos limites estabelecidos pelas normas legais (princípio da legalidade), de acordo com a moral da instituição (princípio da moralidade), com vistas à finalidade do ato (princípio da finalidade) e conforme as exigências do bem público. O que desborda desses limites, configura-se como *abuso de poder*, que torna o ato nulo.

Ainda seguindo lição de Hely Lopes Meirelles, abuso de poder é gênero que se reparte em duas espécies: *excesso de poder* e *desvio de finalidade*, este já referido. O abuso de poder se verificaria quando a autoridade pratica ato para o qual é competente, todavia o faz indo além do permitido e, assim, exorbita no uso de suas faculdades administrativas. Por outro lado, no desvio de finalidade, a autoridade atuando dentro dos limites de sua competência, pratica ato com fins diversos daqueles estabelecidos em lei ou exigidos pelo interesse público.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> De acordo com Hely Lopes Meirelles, todo ato administrativo tem como finalidade o interesse público. “Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por *desvio de finalidade*”. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 94.

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 94.

<sup>59</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 115.

<sup>60</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. pp. 117 e 118.

A partir dessas considerações sobre abuso de poder, entendemos que, no caso de publicidade com cunho personalista, tanto pode ocorrer excesso de poder, quanto desvio de finalidade. A qualificação do vício só poderá ser feita com precisão frente ao caso concreto, em que se analisará se o agente apenas foi além do que poderia fazer (excesso de poder), ou se agiu visando fim totalmente diverso do admitido (desvio de finalidade). Porém, nesse momento não importa fazer a precisa diferenciação. O que importa notar é que, em ambos os casos, está-se frente a abuso de poder, o que torna qualquer ato nulo.

## 2.4 Princípio da moralidade

Outro fundamento da proibição à publicidade com cunho personalista é o princípio da moralidade. Aliás, Wallace Paiva Martins Júnior refere que a vedação a esses benefícios pessoais às custas do Erário é baseada nos princípios da impessoalidade e da moralidade *entrelaçados*.<sup>61</sup>

Foi apenas na vigente Constituição Federal que o princípio da moralidade foi expressamente positivado a nível constitucional, ainda que já reconhecido anteriormente pela doutrina administrativista brasileira, que o incorporou de acordo com os moldes dado pelos franceses a essa norma.<sup>62</sup> Como não era feita expressa referência ao princípio nas constituições anteriores – e também pela dificuldade em sua caracterização –, a jurisprudência pátria se mostrava tímida à sua recepção e aplicação. Quando do controle judicial dos atos administrativos, estes restavam examinados somente à luz dos seus elementos, ou seja, competência, motivo, objeto, finalidade e forma.<sup>63</sup>

E ainda hoje não é fácil de se dizer com precisão no que consiste este princípio. Parece-nos que o mais preciso seria falar em princípio da *moralidade administrativa*, ao invés de simplesmente moralidade, sem qualquer qualificação. Isso porque a moral segundo a qual a Administração Pública deve se portar não se

---

<sup>61</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Publicidade oficial: moralidade e impessoalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 83, v. 705, jul. 1994. p. 82-88.

<sup>62</sup> BONAVIDES, Paulo, MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 724.

<sup>63</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 3, t. 3, São Paulo: Saraiva, 1992. p. 36.

confunde com a moral comum, ainda que com ela guarde alguns pontos de contato. Aqui, trata-se de uma *moral jurídica*, conforme referiu Hauriou. No seu entender, essa espécie de moral compreende um “conjunto de regras de conduta retiradas da disciplina interior da Administração”.<sup>64</sup> Márcio Camarossano também sustenta que o princípio da moralidade não trata da moral comum, mas dos valores morais que as normas jurídicas encampam.<sup>65</sup>

De uma maneira singela, pode-se dizer que, em virtude do princípio da moralidade, “a Administração e seus agentes tem de atuar na conformidade de princípios éticos”. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da moralidade administrativa é princípio maior que compreende os princípios da lealdade e da boa-fé. Segundo estes dois últimos, o administrador público jamais poderá se comportar de maneira astuciosa, com o fito de confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. Pelo contrário, a Administração deverá sempre proceder com sinceridade e transparência com relação aos administrados.<sup>66</sup>

Maria Sylvia Zanella di Pietro também tratou do tema da moralidade administrativa. Refere que, ao se examinar essa espécie de moralidade, não se deve relacioná-la com a mera intenção do agente. Pelo contrário, a questão deveria ser tratada de maneira mais *objetiva* do que subjetiva. A moral seria identificável no objeto ou conteúdo do ato administrativo, no próprio efeito jurídico imediato que o ato produz. Assim, “não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade”. No seu entender, a ofensa à moralidade administrativa

ocorre 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 das instituições”. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à comunidade e os benefícios por ela auferidos [...].

<sup>64</sup> HAURIU, Maurice. *Précis Élémentaires de Droit Administratif*, Paris, 1926. pp. 197 e ss. *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 90.

<sup>65</sup> CAMMAROSSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Forum, 2006, *apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 123.

<sup>66</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. pp. 122 e 123.



Segue a autora referindo que, de acordo com essa maneira de entender a moralidade administrativa, a imoralidade seria evidente quando a Administração gasta vultosas quantias de dinheiro, ainda que amparada por lei, mas as despesas sejam inúteis à comunidade, como gastos com propagandas ou mordomias, enquanto os administrados necessitam de toda espécie de assistência. “Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, (...) contraria a ética da instituição (...)”.<sup>67</sup>

É importante procurar tratar o tema da moralidade administrativa de maneira mais objetiva pois essa é a maneira mais segura de fazê-lo quando em comparação com análises subjetivas, quando se tentaria entender as motivações interiores dos administradores. A importância dessa postura é ainda mais evidente quando se considera os graves efeitos do reconhecimento da imoralidade de um ato. Hoje em dia, entende-se que a moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública,<sup>68</sup> podendo ser anulado por qualquer cidadão mediante ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88). O ato imoral pode ensejar responsabilidade por improbidade administrativa podendo ser causa até mesmo de crime de responsabilidade por ato atentatório à probidade na administração (art. 85, V, da CF/88).

A partir das considerações de Maria Sylvia Zanella di Pietro tratando do princípio da moralidade de forma objetiva, fica fácil perceber a imoralidade da publicidade estatal que leva a efeito a promoção de administradores, servidores ou partidos políticos. Fica evidente a postura antiética do administrador quando, com o uso de dinheiro público, faz a promoção pessoal dos seus escolhidos a despeito de todas as necessidades do restante da população. Necessidades que, ainda que não sejam aprofundadas, em nada são amenizadas. Faz parte da ética da Administração Pública agir, sempre, com vistas ao bem público. O contrário só faz aumentar a desconfiança dos administrados com relação aos mandatários e aos servidores públicos.

---

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 111.

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 90.

### 3 O ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

#### 3.1 Considerações gerais

Feita a análise do princípio da publicidade, bem como dos princípios constitucionais que limitam a publicidade estatal (notadamente os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade), cabe agora uma análise mais detida do art. 37, § 1º, da Constituição Federal em si.

Novamente, transcrevemos o texto do dispositivo, que assim dispõe:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A inserção do dispositivo em nosso texto constitucional teve como objetivo coibir a promoção pessoal de agentes públicos sob o argumento de se estar fazendo publicidade institucional. O Estado pode, e deve, fazer publicidade em certas situações e com vistas a objetivos específicos. O que não pode ocorrer, por outro lado, é que se utilize esta espécie de publicidade, que é suportada pelo Erário, para fazer promover quaisquer pessoas, sejam agentes públicos ou mesmo partidos políticos. O intuito do dispositivo não é, pois, impedir que a Administração Pública faça publicidade, mas apenas impedir o culto ao personalismo com dinheiro público.

Em tese, é desnecessária a inserção deste dispositivo no texto constitucional, visto que, no *caput* do art. 37, já é feita referência ao princípio da impessoalidade,<sup>69</sup> que deveria ser suficiente para coibir a publicidade com cunho personalista. Além disso, também orienta a atividade administrativa o princípio da finalidade, segundo o qual o administrador público deve praticar o ato com vistas, unicamente, ao seu fim legal, que é aquele que a norma de direito indica como objetivo do ato.<sup>70</sup> E jamais poderia se compreender como fim legal do ato administrativo a promoção pessoal de qualquer agente público. Inclusive Hely Lopes Meirelles entende que ambos os princípios, da impessoalidade e da finalidade se confundem, referindo que “o

---

<sup>69</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 93.

princípio da *impessoalidade* [...] nada mais é do que o clássico princípio da *finalidade*".<sup>71</sup> Também o apego ao princípio da moralidade deveria ser suficiente para coibir tal espécie de publicidade.

Todavia, ainda que a disposição possa ser teoricamente desnecessária, na prática ela acaba se mostrando de grande utilidade. Para se compreender melhor esta utilidade, necessário ter em mente certas diferenças existentes entre regras e princípios referidas na parte inicial deste trabalho.

Julio César Finger refere que a norma que se extrai do art. 37, § 1º, da Constituição Federal é uma *regra*, que tem como fundamento os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade. O autor também fala das prescrições negativas e positivas que se extraem do texto e afirma que o dispositivo em questão "procura compatibilizar o *dever de omissão* do Estado, que se consubstancia na impessoalidade, e no *dever ativo ou positivo* de informar ao cidadão, (...) as atividades administrativas".<sup>72</sup> José Afonso da Silva também trata das *regras* que se extraem do dispositivo, de um lado permitindo a publicidade estatal e, de outro, limitando-a, dizendo do que dela não pode constar.<sup>73</sup>

O que se quer dizer com isso é que, antes da vigente Carta Constitucional, a limitação à publicidade estatal era feita com base em *princípios jurídicos*. Agora, há *regras* que impõem a limitação. Em havendo regras regulando condutas, tem-se maior segurança do Direito do que se teria no caso de haver somente princípios fazendo-o. Regras tem caráter eminentemente descritivo de comportamentos, como no caso do dispositivo em comento, que afirma que da publicidade "não pode constar nomes" e "não pode haver promoção pessoal". Ou seja, apenas com a mera leitura do dispositivo já se sabe quais são os comportamentos permitidos pelo ordenamento jurídico. Isso não acontece quando condutas são reguladas apenas por princípios; princípios apontam fins a serem atingidos e não descrevem comportamentos. Assim, para que se "descubra" o comportamento permitido, é necessária atividade interpretativa mais aprofundada e ponderação com outros

---

<sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 93.

<sup>72</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 97. Grifo nosso.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 346 e 347.

princípios. Conforme já referido, sabendo-se frente a que espécie normativa estamos, se princípio ou regra, ocorre um *alívio* do ônus argumentativo para o intérprete do Direito, ou pelo menos se sabe o que é necessário fundamentar na tomada de uma decisão.<sup>74</sup> Considerando-se uma regra, para que o intérprete ou aplicador do Direito defina quais condutas são permitidas e quais são proibidas, o ônus argumentativo que deve suportar é muito menor; as condutas permitidas ou proibidas estão explícitas no texto legal. Regras também trazem maior segurança jurídica na medida em que permitem melhor entendimento para os destinatários da norma. Conforme refere Humberto Ávila, um “sistema jurídico composto exclusivamente de princípios jurídicos é inconciliável com a segurança jurídica”, ainda que eles sejam importantes instrumentos de segurança trazendo critérios interpretativos unificadores.<sup>75</sup>

Com estas breves considerações gerais a respeito do dispositivo, procede-se agora a uma análise de seus elementos normativos.

### **3.2 Publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos**

Ainda que o dispositivo se refira apenas à publicidade de *atos, programas, obras, serviços e campanhas*, a norma deve ser aplicada a *qualquer espécie de divulgação da atividade administrativa*, seja essa divulgação obrigatória – quando necessária para eficácia do ato –, seja ela facultativa.<sup>76</sup> Conforme leciona Julio Cesar Finger, “qualquer que seja o ato governamental, submetido à publicização, fica sujeito ao mandamento da impessoalidade”. O rol trazido no texto parece ser meramente exemplificativo, devendo abarcar, assim, qualquer ato passível de divulgação.

Também quando o dispositivo fala em “órgão público”, não se deve considerar que a expressão abranja somente a Administração Pública. A partir de uma

<sup>74</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 65.

<sup>75</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 612.

<sup>76</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 99.

interpretação meramente literal do texto poderia se chegar a conclusão de que ele se aplica somente ao Poder Público. Todavia, o correto é entender a expressão abrangendo não somente a Administração Pública direta e indireta, mas também as entidades que sejam mantidas, subvencionadas ou auxiliadas pelo Poder Público.

Finger chega a tal conclusão fazendo referência àquelas entidades, sejam públicas ou privadas, que exercem suas atividades com base em um programa geral e abstrato e, assim, devem se guiar de acordo com os ditames da impessoalidade, não podendo, pois, tomar quaisquer medidas com o intuito de beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas. Mais adiante refere – e este parece ser o argumento mais forte – que “o Poder Público não mantém, subvenciona ou auxilia entidades privadas que não atendam, de algum modo, a uma finalidade dirigida ao bem comum”. E arremata sustentando que “também as entidades privadas que recebam verbas públicas devem seguir a máxima da impessoalidade”.<sup>77</sup>

Ou seja, não basta observar se a entidade em causa é administrada ou não pelo Poder Público para que se verifique a aplicação da regra do art. 37, § 1º. O que importa notar é se há verbas do Erário subvencionando de alguma forma a entidade em questão. Se a resposta for positiva, ainda que seja uma entidade privada, ela deve respeitar o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal; Em havendo dinheiro público, este deverá sempre ser utilizado visando ao bem público, jamais deverá objetivar promoção pessoal de quem quer que seja.

Também uma análise das normas infraconstitucionais aponta nesse sentido.<sup>78</sup> A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) estabelece várias hipóteses de violação da impessoalidade administrativa, que também se aplicam à publicidade irregular levada a efeito pela Administração Pública. Em seu art. 1º, refere que suas disposições se aplicam não somente no tocante a atos de improbidade praticados contra entidades da Administração Direta e Indireta, mas também com relação àqueles atos praticados contra a administração “de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja

---

<sup>77</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. pp. 99 e 100.

<sup>78</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. pp. 100-101.

concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”. O parágrafo único do mesmo artigo ainda faz referência aos

atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Também a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) em seu art. 1º refere a possibilidade de declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio “de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.<sup>79</sup>

### **3.3 Caráter educativo, informativo ou de orientação social**

Em análise do dispositivo constitucional em comento, Judith Martins-Costa refere que qualquer tipo de publicação estatal, mesmo em se tratando de publicidade não obrigatória, deverá, necessariamente, ter “caráter educativo, informativo ou de orientação social”.<sup>80</sup> Esses foram os fins erigidos pelo legislador constituinte como objetivos da atividade publicitária da Administração Pública. Tais fins foram eleitos por se entender que, somente com a sua perseguição, estaria caracterizado o interesse público da atividade administrativa (não se olvidando a já mencionada proibição a promoção pessoal).<sup>81</sup> Em não fazendo isso, o administrador estará incorrendo em desvio de finalidade, o que, além de causar a nulidade do ato, conduzirá à responsabilidade de quem o levou a efeito.

Importa, então, tentar demonstrar quando a divulgação terá caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O caráter educativo está relacionado, evidentemente, à “educação”. Conforme refere de Plácido e Silva em seu Vocabulário Jurídico, quando se fala em educação,

<sup>79</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 101.

<sup>80</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, n° 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>81</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, n° 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

busca-se abranger toda e qualquer espécie de educação. Ou seja, educação “física, moral e intelectual, consistindo, assim, em se ministrar ou fazer ministrar *lições*, que possam influir na *formação* intelectual, moral ou física da pessoa, a fim de prepará-la, como é de mister, para ser útil à coletividade”.<sup>82</sup> Como bem notam Schirmer e Gebran Neto, o ponto principal dessa explanação feita por de Plácido e Silva é o conceito “*formação*”; para ter caráter educacional, a publicidade deve influir na formação do destinatário, seja essa formação intelectual, física ou moral.<sup>83</sup> Como exemplo de publicidade com caráter educativo, pode-se citar aquelas divulgações que esclareçam sobre perigos de doenças, campanhas pelo aleitamento materno, sobre o exercício do direito de voto ou aquelas que tratem do zelo com os equipamentos públicos.<sup>84</sup>

Passando-se, agora, à exigência de caráter informativo da publicidade. Primeiramente, deve-se notar que, dificilmente – se não for mesmo impossível – uma divulgação feita pela Administração Pública deixará de ter caráter informativo, isso se se levar em consideração que “*informar é levar algo ao conhecimento de alguém*”.<sup>85</sup> Considerando que a atividade administrativa deve se guiar sempre com vistas ao bem público, não basta que a publicidade feita pela Administração Pública apenas “informe” algo. É necessário que a divulgação de tal informação se alinhe também a essa busca pelo bem comum. Assim, Judith Martins-Costa afirma que a divulgação de algo, levada a efeito pela Administração Pública, atenderá à exigência relativa ao caráter informativo quando a informação veiculada for *útil* à população.<sup>86</sup> Schirmer e Gebran Neto ainda afirmam que, para que seja atendido o caráter informativo da publicação, é necessário “que a *notícia* veiculada seja de caráter formal e de interesse da coletividade, *no sentido de esclarecimento social*”<sup>87</sup>. Como

<sup>82</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico conciso*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 292.

<sup>83</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

<sup>84</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>85</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 103.

<sup>86</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>87</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

exemplos, pode-se referir a informação sobre serviços postos a disposição da população, ou sobre uma obra que lhe será útil, ou qualquer campanha realizada em benefício da comunidade. Também se incluem nessas campanhas aquelas para divulgação de produtos do Município ou do Estado, ou campanhas de incentivo ao turismo.<sup>88</sup>

Por fim, o dispositivo constitucional em comento exige que a publicidade estatal tenha “caráter de orientação social”. Pode-se dizer que determinada divulgação terá fim de orientação social “quando o seu objetivo for o de orientar ou conscientizar a população acerca de fatos e/ou valores relevantes para a comunidade”, como a cidadania, as liberdades públicas ou o direito de voto.<sup>89</sup> Schirmer e Gebran Neto afirmam que o vocábulo “tem o sentido de *direcionar a comunidade para certo aspecto da administração*”. Como exemplos de informação objetivando orientação social, referem o esclarecimento da população sobre a forma correta de preencher guia de recolhimento de impostos, ou o fato de o tráfego em determinada via pública ter sido desviado.<sup>90</sup>

### 3.4 Nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal

O art. 37, § 1º, da Constituição Federal também estipula que, da publicidade feita pela Administração Pública, não poderá “constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Celso Ribeiro Bastos faz uma interpretação bastante rigorosa da regra. Para o autor, ela proíbe a aparição de qualquer imagem do agente público ou que a ele se faça referência através de seu nome ou de algum símbolo.<sup>91</sup> Quanto à colocação de nomes de autoridades em publicidade oficial, José Cretella Júnior tem

<sup>88</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>89</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>90</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

<sup>91</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. v. 3, t. 3. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 159.



posicionamento semelhante ao de Ribeiro Bastos. Para o autor, só é permitido que figure denominação genérica do cargo do agente: “o Prefeito”, “o Governador”, “o Presidente”. Constando o nome propriamente dito da autoridade, ocorreria ofensa ao disposto na Constituição Federal.<sup>92</sup>

Ainda seguindo as lições de Cretella Júnior, “*símbolos* são objetos, coisas, animais, enfim, entidades que, apresentadas, podem evocar [...] pessoas ou seus nomes, com o sinal divulgado”. E alguns símbolos são tao característicos e estão de tal forma arraigados na memória das pessoas em geral que não há como negar que, através deles, se identifica determinada pessoa ou partido. Como exemplo, pode-se citar a foice e o martelo, a vassoura de Jânio Quadros, dentre inúmeros outros.<sup>93</sup> Desse modo, existindo qualquer símbolo mediante o qual seja possível evocar o nome ou a figura do administrador, ocorreria promoção pessoal, proibida pela Constituição Federal.

Quanto à presença de imagens na publicidade oficial, sejam fotografias ou desenhos, ela também está proibida quando puderem ser relacionadas aos interessados na promoção pessoal. Conforme refere Cretella Júnior, “uma imagem vale por mil palavras”; ou seja, a presença de uma imagem em publicidade oficial pode ser muito mais grave do que a referência ao nome do administrador, por exemplo.<sup>94</sup>

Nesse momento, é importante que se faça referência ao uso de *slogans* na publicidade da Administração Pública. De acordo com a definição encontrada no Dicionário Houaiss, um *slogan* é uma “expressão concisa, fácil de lembrar, utilizada em campanhas políticas, de publicidade, de propaganda, para lançar um produto, marca etc.”.<sup>95</sup> Normalmente é uma expressão ou frase de efeito, ou mesmo uma só palavra, escrita ou desenhada de maneira particular com o intuito de ser facilmente memorizável e de transmitir ideia relativa a produto, pessoa, partido político etc.

<sup>92</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2253.

<sup>93</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2253.

<sup>94</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2253.

<sup>95</sup> HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

O texto constitucional, em nenhum momento, faz referência à expressão “*slogan*”,<sup>96</sup> seja para permitir seu uso, seja para proibi-lo. Inegável, contudo, que expressões ou frases com esse sentido são largamente utilizadas na Administração Pública, o que levou um grande número de ações ao judiciário onde se questionava a licitude de utilização dos *slogans* nas publicações oficiais. Um dos argumentos dos defensores dos acusados de promover publicidade personalista era no sentido de que o a Constituição Federal não proibia a utilização de tais signos, razão pela qual o seu uso não poderia ser reputado ilícito.<sup>97</sup> Todavia, é pacífico na jurisprudência que o uso de *slogans* pode, sim, ser considerado ilícito. Para isso, será necessário verificar se é possível relacionar a expressão com alguma pessoa ou com partido político; em alguns casos a utilização será permitida, em outros, havendo promoção pessoal, será proibida. A questão será melhor analisada mais adiante, quando tratarmos da interpretação jurisprudencial dada ao art. 37, § 1º, da Carta Constitucional.

### 3.5 Autoridades ou servidores públicos

Assim como à expressão “órgãos públicos” deve ser dada interpretação extensiva para que se considere abrangidas pelo termo mesmo as entidades privadas, tratamento semelhante merece a expressão “autoridades ou servidores públicos”. Desse modo, não se deve entender que a Constituição Federal proíbe a promoção pessoal apenas de ocupantes de cargos públicos, eletivos, de provimento efetivo ou em comissão.

Conforme já referido anteriormente, quando uma pessoa jurídica, mesmo de direito privado e não integrante da Administração Pública indireta, recebe verbas públicas, deve-se entender que a aplicação de tais verbas deve ser feita com vistas à promoção do bem comum, jamais objetivando promoção pessoal de quem quer que seja. Desse modo, os responsáveis pela aplicação dos valores – mesmo nas entidades privadas – estarão sujeitos à observância do estatuído no art. 37, § 1º.

---

<sup>96</sup> Anotamos, contudo, que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 19, § 1º, dispõe expressamente que, nas publicações da Administração Pública, não poderão constar “*slogans* ideológicos político-partidários [...] que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos”.

<sup>97</sup> A título de exemplo, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 281.012/PI. Relator Min. Gilmar Mendes. Redator para acórdão Min. Joaquim Barbosa. J. em 20.03.2012. DJe-113 divulg. 11-06-2012 public. 12-06-2012.

Como “o dinheiro público não migra – ou não deveria migrar – para cofres privados para ser aplicado em fins não públicos”,<sup>98</sup> evidente que vedada está qualquer espécie de promoção pessoal, mesmo de pessoas cuja definição não se encaixaria em uma interpretação literal do conceito “autoridades ou servidores públicos”. Esse é o sentido da regra do dispositivo, que procura, antes de mais nada, impedir que verbas públicas sejam utilizadas em benefício de privados.

Esse entendimento encontra reflexos na legislação infraconstitucional, notadamente na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e na Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65). A Lei de Improbidade prevê, no art. 3º, a sua aplicação “àquele que, *mesmo não sendo agente público*, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (grifo nosso). Por seu turno, a Lei da Ação Popular, no art. 6º, prevê a propositura da demanda “contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”.

### 3.6 Partidos políticos

Ainda que o texto do art. 37, § 1º, da CF/88 não se refira à proibição de promoção de *partidos políticos*, a vedação também deve ser estendida a essas agremiações. Ou seja, deve se entender que, ao se fazer a promoção de um partido, de maneira indireta se está fazendo a promoção pessoal daqueles a ele ligados; promoção de partido político também é promoção pessoal, promoção ilícita, pois. Júlio Cesar Finger é claro ao referir que, assim como a publicidade custeada com dinheiro público não pode fazer a promoção de pessoas, também “não pode servir para fins partidários”.<sup>99</sup>

Compreendendo-se do que se trata um partido político, fica clara a existência de promoção pessoal na publicidade político-partidária. Conforme já assinalou José Afonso da Silva, um “*partido político* é uma forma de agremiação de um grupo social

<sup>98</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 110.

<sup>99</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 111.

que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.<sup>100</sup> Um partido político é, assim, uma agremiação de pessoas que compartilham dos mesmos interesses e ideologia; partidos são feitos por pessoas. Dessa forma, ao se fazer promoção de um partido, ou se passar a ideia de que determinada agremiação é melhor ou governa de maneira melhor do que outra, indiretamente se estará promovendo as pessoas ligas ao partido em questão. Por esta razão, e em virtude da vedação constitucional, mostra-se ilícita a veiculação, na publicidade oficial, de qualquer imagem ou mensagem que possa ser relacionada a algum partido político.

Fora isso, a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) dispõe que é vedado aos partidos políticos receberem qualquer tipo de contribuição ou auxílio pecuniário, *inclusive através de publicidade de qualquer espécie*, de autoridades ou órgãos públicos, de autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos e fundações instituídas e virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais (art. 31, incisos II e III). A única exceção permitindo o uso de verbas públicas diz respeito aos recursos do fundo partidário, que também é composto por dotações orçamentárias da União (art. 38, IV). Ainda assim, a utilização desses recursos é condicionada a vários requisitos.

Também é importante notar que a propaganda partidária só é permitida em *períodos específicos*. Assim, dispõe a Lei 9.504/97, a qual estabelece normas para as eleições, que somente a partir de 05 de julho do ano da eleição é permitida a veiculação de “propaganda eleitoral” (art. 36), ou seja, propaganda partidária e dos candidatos visando as eleições. A Lei dos Partidos Políticos, por sua vez, dispõe que a propaganda partidária gratuita será realizada somente em horários específicos, entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas, e ainda trata do que poderá ser veiculado nos programas publicitários.

Como se nota, a legislação infraconstitucional traça inúmeras regras a respeito da propaganda partidária, e inclusive a limita a períodos específicos do ano. A proibição de promoção pessoal do art. 37, § 1º, da Constituição Federal acaba sendo somente mais um empecilho à promoção de partidos mediante publicidade

---

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 235.

oficial. Além do mais, a Administração Pública faz publicidade e divulgação de informações o ano inteiro. Não poderia, desse modo, fazer veicular símbolos de partidos em suas publicações, por exemplo, até mesmo pela limitação acima exposta; propaganda de partido só pode ser feita a partir do dia 5 de julho, e somente em ano de eleição.

### 3.7 Publicidade e propaganda

O que se observa muito comumente é o uso indistinto dos conceitos “publicidade” e “propaganda”, como se ambos se referissem à mesma realidade. Isso também ocorre na doutrina publicista brasileira, em que se nota a utilização indistinta dos conceitos para fazer referência à divulgação da atividade administrativa.<sup>101</sup>

Por outro lado, há autores que fazem a distinção entre os termos, sustentando que o que a nossa Constituição proíbe é a “propaganda” pessoal. Judith Martins-Costa já fez essa distinção, referindo que o termo “publicidade” é utilizado com sentidos completamente distintos no *caput* do art. 37 e no seu parágrafo primeiro. “um tendo a conotação escrita de ‘publicidade’, outro a de ‘propaganda’”.<sup>102</sup>

Esse posicionamento já foi adotado pelo TCERS no parecer n.º 50/89 e, posteriormente, no parecer n.º 05/90, tendo ambos consignado o seguinte:

Não temos no idioma pátrio a distinção, corrente em outras línguas latinas – como a francesa – entre *publicidade* e *propaganda*. *Esta é vedada. Não aquela.* (Grifos nossos)

A expressão *publicidade* no texto constitucional vem como sinônimo de propaganda, de promoção de agentes ou funcionários públicos, e a Constituição Federal, em bom Direito à proíbe. Não a reconhece como despesa pública.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 83.

<sup>102</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

<sup>103</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Parecer TC n.º 50/89. Rel. Dr. Sérgio José Porto, aprovado pelo Egrégio Tribunal Pleno em 06.12.89.

Como essa distinção entre os termos e seus sentidos não é pacífica, cabível que se faça maiores considerações a respeito do assunto, analisando o entendimento de alguns autores a respeito dos termos.

Consultando-se os dois verbetes no Dicionário Houaiss, *publicidade* e *propaganda*, percebe-se que é fácil de se confundir ambos os termos, seja pela proximidade entre as definições, seja por que o próprio dicionarista chega a referir expressamente que publicidade é o mesmo que propaganda.<sup>104</sup> Todavia, ainda que haja proximidade entre as realidades a que os conceitos se referem, tais realidades não se equivalem. É possível notar uma maior ênfase ao caráter persuasivo e doutrinador por trás do termo “propaganda”; fazer “propaganda” seria disseminar ideias ou informações com o fim de ajudar ou prejudicar alguém; ou, então, fazer propagação de ideias ou crenças religiosas ou políticas. Cita-se como exemplos as expressões propaganda anticomunista, propaganda antisemita, propaganda religiosa etc.<sup>105</sup>

Aliás, esse sentido de *propagar* algo se encontra na origem da palavra propaganda, que vem do nome *Congregatio de propaganda fide*, uma congregação criada em Roma em 1622 com o intuito de *propagar* a fé. Traduzindo para o português, o nome da congregação seria “Congregação da fé que deve ser propagada”<sup>106</sup> ou “Congregação para propagação da fé”.<sup>107</sup> Tem-se, aqui, função adjetiva da palavra *propaganda*, expressando a ideia de algo que *deve ser propagado*.<sup>108</sup> Hoje em dia, o termo é usado como substantivo.

Conforme Antônio Sandmann, no Brasil, o termo “publicidade” fica reservado para a área comercial, para a divulgação de produtos e de serviços, enquanto

<sup>104</sup> HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2330.

<sup>105</sup> HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2311.

<sup>106</sup> SANDMANN, Antônio. *A linguagem da propaganda*. Coleção repensando a Língua Portuguesa, 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

<sup>107</sup> Tradução encontrada no Dicionário Houaiss, no verbete “propaganda”. Cf. HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2312.

<sup>108</sup> SANDMANN, Antônio. *A linguagem da propaganda*. Coleção repensando a Língua Portuguesa, 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

“propaganda” se refere à propagação de ideias. Todavia, para esse autor, também poderia se utilizar o termo propaganda para se referir a publicidade. Propaganda é, pois, “o termo mais abrangente e o que pode ser usado em todos os sentidos”.<sup>109</sup>

Em outras línguas, como a inglesa e a alemã, há uma separação mais clara entre os conceitos e os fenômenos que descrevem. Assim, em Inglês, o termo *propaganda* é utilizado para se referir a propagação de ideias, principalmente políticas, enquanto o termo *advertising* é utilizado para se referir à propaganda (ou publicidade) comercial e de serviços. Em Alemão (*Propaganda*) também tem-se a ideia de propagação de ideias, mas não necessariamente políticas, restando o termo *Reklame* para se referir à propaganda (ou publicidade) comercial.<sup>110</sup> Em Inglês ainda existe o termo *publicity*, que se refere à informação divulgada editorialmente (por meio de rádio, revista, televisão etc) “com o objetivo de divulgar informações sobre pessoas, empresas, entidades [...] sem que para isso o anunciante pague pelo espaço ou tempo utilizado [...]. Para Rafael Sampaio, o que ocorre no Brasil é a fusão dos três termos da língua inglesa – *propaganda*, *advertising* e *publicity* – nos termos “publicidade” e “propaganda”. E para segurança na conceituação dos fenômenos, o mais indicado seria a adjetivação do termo propaganda (ou publicidade), fazendo-se referência, assim, a “propaganda política”, ou “propaganda ou publicidade comercial” etc.<sup>111</sup>

O psicólogo francês Guy Durandin também tratou das diferenças entre os termos “publicidade” e “propaganda”. Como refere, tanto a publicidade e a propaganda teriam a função de influenciar pessoas e grupos a que se destinam. Todavia, em princípio, elas teriam campos de aplicação distintos. Enquanto a publicidade seria aplicada na área comercial, buscando influenciar na compra de produtos, a propaganda seria utilizada em questões de ordem política ou de interesse geral. E ambas as espécies utilizariam métodos semelhantes, como

---

<sup>109</sup> SANDMANN, Antônio. *A linguagem da propaganda*. Coleção repensando a Língua Portuguesa, 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

<sup>110</sup> SANDMANN, Antônio. *A linguagem da propaganda*. Coleção repensando a Língua Portuguesa, 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 10.

<sup>111</sup> SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z*. 3ª ed. revista e atualizada, 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 27.

levantamentos preliminares de mercado e eleitorado, adaptação dos argumentos para os diferentes públicos-alvo etc.<sup>112</sup>

Todavia, como o próprio Durandin refere, não há nada no termo “publicidade” que limite sua aplicação ao campo comercial, no sentido de divulgar produtos com o intuito de promover consumo. “Etimologicamente, a palavra publicidade designa simplesmente a qualidade do que é público, ou do que o público tem o direito de conhecer. É com esse sentido que se fala da ‘publicidade dos debates parlamentares’”,<sup>113</sup> ou mesmo da publicidade estatal com intuito eminentemente informativo.

Como se nota, não é tarefa simples separar com segurança os termos “publicidade” e “propaganda”. Ambos compartilham várias semelhanças, como o fato de que é possível se utilizar ambos os termos para se referir a situações em que há divulgação de algo, ou a intenção de levar algum tipo de informação ao público-alvo. Também há autores que apontam a intenção, em ambas as figuras, de convencer ou persuadir alguém; a publicidade guardaria a intenção de promover consumo, enquanto a propaganda, promover ideias ou doutrinas. Conforme aponta Finger, na Europa parece haver um consenso no sentido de que a “propaganda” tem uma finalidade política, de cunho persuasivo, enquanto a “publicidade” tem a finalidade de difusão de produtos ou de ações governamentais, mas sem a ideia de persuasão ou de “cooptação de adeptos, em sentido ideológico”. E no Brasil, fora do âmbito da Administração Pública e do Direito Público, a diferença entre os termos seria mais obscura. Assim, publicidade teria um sentido mais comercial, buscando a venda de produtos ou serviços, enquanto propaganda teria sentido mais amplo, utilizando-se tanto para se referir a propagação de ideias, como no mesmo sentido de publicidade.<sup>114</sup>

Todavia, quando se fala da *publicidade* praticada pela Administração Pública, o mais correto parece ser entender o termo de acordo com o seu sentido etimológico

---

<sup>112</sup> DURANDIN, Guy. *As mentiras na propaganda e na publicidade*. Tradução de Antônio Carlos Bastos de Mattos. São Paulo: JSN, 1997. pp. 14, 23 e 24.

<sup>113</sup> DURANDIN, Guy. *As mentiras na propaganda e na publicidade*. Tradução de Antônio Carlos Bastos de Mattos. São Paulo: JSN, 1997. p. 15, nota de rodapé.

<sup>114</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 82.



apontado por Durandin. Ou seja, publicidade designando atividade de tornar algo público, ou aquilo que o público tem o direito de conhecer, ou aquilo que a Administração tem o dever de divulgar. Como já referido anteriormente, quando se tratando especificamente do princípio da publicidade, a atividade publicitária da Administração Pública tem relação com o princípio democrático; todos devem ter condições de saber o que se passa na Administração Pública, daí o dever de se dar publicidade aos seus atos. Aqui, a publicidade não tem relação com atividade econômica, de mercado; a Administração Pública não faz publicidade buscando incentivar consumo. Daí o termo “publicidade” dever ser entendido a partir de sua etimologia, e não do conteúdo a ele atribuído por publicitários ou demais agentes de mercado.

Esse é o entendimento de Judith Martins-Costa conforme exposto no artigo já referido e também no Parecer Coletivo 05/90 do TCERS, do qual a jurista foi relatora quando era Auditora. O parecer trata justamente dos limites constitucionais à divulgação de obras, atos, serviços e campanhas do Poder Público e também trata da diferença entre publicidade e propaganda. Assim, tratando da publicidade lícita, aquela que não importa em promoção pessoal, fazendo transcrição de outro parecer da Corte,<sup>115</sup> foi referido que

a publicidade como sinônimo de divulgação de atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais não está nem poderia estar vedada, até mesmo porque numerosos desses atos são divulgação obrigatória. Outros não o são, cabendo aos poderes públicos julgar da conveniência ou não de dar-lhes publicidade, utilizada aqui no sentido de comunica-los ao público.<sup>116</sup>

Ou seja, a Administração estará permitida a fazer publicidade, não propaganda. Conforme referiu Martins-Costa, a Constituição Federal proíbe a “propaganda’ de agentes políticos ou administrativos que, não raramente, se utilizam de obras ou serviços públicos para, indiretamente, realizarem promoção pessoal”.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Parecer TC n.º 50/89, Rel. Dr. Sérgio José Porto, aprovado pelo Egrégio Tribunal Pleno em 06.12.89.

<sup>116</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Parecer TC n.º 05/90. Rel. Dra. Judith Martins Costa. 09.05.90.

<sup>117</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

Por outro lado, se considerarmos o termo “propaganda” conforme o sentido dado pela linguagem publicitária, ou seja, considerar que propaganda é a divulgação de algo com a precípua finalidade de persuadir, chegaremos à conclusão de que a Administração Pública pode fazer propaganda. Esta é a conclusão a que chega Julio Cesar Finger, citando como exemplo de *propaganda* institucional lícita as campanhas governamentais que buscam convencer as pessoas a usar preservativos, ou aquelas que incentivam a reciclagem de lixo etc.<sup>118</sup> Todavia, deve ficar claro que, em nenhuma hipótese, a Administração Pública está autorizada a fazer propaganda de ideias. Este papel fica reservado aos partidos políticos, que estão autorizados a desenvolver atividade doutrinária de acordo com os seus respectivos estatutos.

Em razão dessa dificuldade em se fazer a distinção entre publicidade e propaganda para se definir o que a Administração pode e o que ela não pode fazer, o importante é que sempre se verifique a finalidade da publicação, independente da denominação dada. Assim, se o objetivo for de promoção pessoal, ainda que indireta ou mesmo que não seja seu único objetivo, estaremos frente à forma de publicidade vedada pela Constituição Federal. E para que não haja dúvidas, quando se está frente a esse tipo de publicidade com cunho personalista (ilícita, pois), o mais indicado parece ser adjetivar o substantivo. Ou seja, falar em publicidade ou propaganda “pessoal”.<sup>119</sup>

### **3.8 Marketing político: o papel da publicidade e da propaganda no mercado político e o personalismo na política brasileira**

Um fenômeno que se observou no século XX, no mundo ocidental do pós-guerra, foi o surgimento do denominado “*marketing* político”, o que foi motivado, em grande medida, pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e pela derrocada dos regimes políticos autoritários e totalitários. Para se entender o que é *marketing* político, necessário que se entenda, primeiramente, o que é *marketing*. A ideia central do conceito é a de *promover trocas voluntárias* de valores, o que se faz

---

<sup>118</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 84.

<sup>119</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 84.

mediante análise, planejamento, implementação e controle de programas formulados e planejados com vistas a este fim.<sup>120</sup> Partindo dessa definição, Luis Carlos Tomazeli aponta como característica fundamental do *marketing* o fato de objetivar “a ocorrência de trocas voluntárias de valores através do desenvolvimento e promoção de atrativos que motivem, ambas as partes, às trocas constantes e satisfatórias”.

Quando se fala em “*marketing* político”, o que temos é a adequação das técnicas de *marketing* ao mercado político com vistas a promover e eleger um candidato a cargo eletivo. O *marketing* político é aplicado então, principalmente, nos períodos eleitorais. Tomazeli faz uma comparação básica entre o que denomina de *marketing* comercial ou empresarial e o *marketing* político. De acordo com os seus ensinamentos, no *marketing* comercial, tem-se duas figuras principais em questão, o vendedor e o comprador; através do *marketing*, o vendedor busca influenciar o comprador a adquirir seus produtos e serviços através do pagamento de uma quantia em dinheiro. No *marketing* político, substituem-se o vendedor e o comprador pelo candidato e pelo eleitor, respectivamente. E ao invés da troca de bens e serviços por dinheiro, tem-se a troca de promessas e favores do candidato pelo voto do eleitor.<sup>121</sup>

Com essas considerações, pode-se procurar definir o conceito “*marketing* político”. Rubens Figueiredo se ocupou do assunto, além de tratar de estratégias de campanhas eleitorais. Para o autor, *marketing* político é “um conjunto de técnicas e procedimentos que têm como objetivos adequar um(a) candidato(a) ao seu eleitorado potencial”. Para isso, procura-se “fazê-lo, num primeiro momento, conhecido do maior número de eleitores possível e, em seguida, mostrando-o diferente de seus adversários”.<sup>122</sup> Jorge Almeida e Sante Scaldaferrri referem que “o *marketing* político é o uso de ferramentas do *marketing* na atividade política, seja ela

---

<sup>120</sup> KÖTLER, Philip. *Marketing para organizações que não visam o lucro*. São Paulo: Atlas, 1980. p. 20.

<sup>121</sup> KÖTLER, Philip. *Marketing para organizações que não visam o lucro*. São Paulo: Atlas, 1980. O autor também aponta algumas diferenças entre o *marketing* comercial e o *marketing* político, como o fato de que o candidato é produto que pensa e age por conta própria, enquanto um produto comercial é, via de regra, algo que não pode se modificar e se adaptar; também o fato de que um bem adquirido no mercado de consumo oferece “recompensa imediata e pessoal ao consumidor”, ao passo que as recompensas do “produto político” vem somente a longo prazo; etc. pp. 15 e 16.

<sup>122</sup> FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político – Escola política/número 01*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 9.

de governos, partidos, outras instituições ou personalidades, *estando em momento de campanha eleitoral ou não*".<sup>123</sup> Essa espécie de *marketing* surge como uma racionalização do processo eleitoral; baseia-se, primeiramente, nos interesses do eleitorado, o qual se busca descobrir a partir de pesquisas de opinião. Em um segundo momento, definem-se estratégias de campanha e de comunicação, buscando-se utilizar da forma mais eficiente possível os todos os meios de comunicação ao alcance para, assim, somar o maior número possível de votos com vistas a eleger o candidato.<sup>124</sup>

Silvia Cervellini refere que se pode aproximar o *marketing* político ao *marketing* comercial, inclusive aplicando-se os mesmos enfoques do *marketing* e da comunicação comerciais ao *marketing* político. Isso se faz com base na percepção da aproximação entre as marcas comerciais e os partidos políticos.<sup>125</sup> Ou seja, "as marcas comerciais diferenciam os produtos aos olhos dos consumidores; elas sinalizam a origem daquele produto e carregam expectativas com relação à qualidade do produto".<sup>126</sup> Com os partidos políticos (ou "marcas políticas") acontece algo muito semelhante; por traz do símbolo do partido está a sua ideologia e a sua identificação com um grupo social preexistente. Quando se elege um candidato de determinado partido, já se espera, pelo menos teoricamente, quais bandeiras socio-econômicas ele defenderá durante seu mandato. Todavia, hoje em dia se percebe cada vez mais uma espécie de pragmatismo do eleitorado; cada vez mais as pessoas votam por afinidade com a pessoa do candidato do que por afinidade com a ideologia partidária que ele supostamente carrega.<sup>127</sup>

A estratégia dos políticos de lançar mão de argumentos para convencer os seus pares ou eleitores não é recente; vem de muito antes de se falar em *marketing*

---

<sup>123</sup> ALMEIDA, Jorge; SCALDAFERRI, Sante. *O marketing político-empresarial na campanha "Bom exemplo: essa moda pega"*. p. 6. Disponível em: [http://www.grupomel.ufba.br/textos/download/marketing\\_pol%EDtico\\_empresarial\\_na\\_campanha.pdf](http://www.grupomel.ufba.br/textos/download/marketing_pol%EDtico_empresarial_na_campanha.pdf). Acesso em 26.11.2012.

<sup>124</sup> FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político* – Escola política/número 01. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. pp. 10 e 11.

<sup>125</sup> CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 83-113.

<sup>126</sup> AAKER, David A. *Marcas: brand equity gerenciando o valor da marca*. 10ª ed. São Paulo: Negócio, 1998. p. 7.

<sup>127</sup> CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 83-113.

político. Desde a Grécia antiga percebe-se o uso dessa prática.<sup>128</sup> No século XX, no período entre guerras e durante a 2ª Guerra Mundial, Joseph Goebbels foi uma figura marcante do *marketing* político. Ele foi o coordenador da propaganda do 3º Reich e, sob sua orientação, eram utilizadas técnicas publicitárias em comícios e aparições de Hitler. A sua participação foi fundamental para conquistar a adesão à ideologia nazista de parcela significativa do povo alemão. Como aponta Rubens Figueiredo, foi o trabalho de Goebbels que serviu de “alicerce para o desenvolvimento da propaganda política e chamou a atenção para o poder deste instrumento”.

Na atualidade, o *marketing* político tem características diversas. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, o mundo ocidental viu a derrocada dos regimes totalitários, o que exigiu a substituição das técnicas totalitárias pelas técnicas persuasivas. Concomitantemente, também tem-se o constante desenvolvimento dos meios de comunicação, o que altera também a cara do *marketing* político, cujo instrumento principal é a divulgação de informações. Como os regimes democráticos permitem maior liberdade de escolha às pessoas, com a facilitação do acesso a informações, pode-se comparar e escolher melhor os políticos.<sup>129</sup>

Rubens Figueiredo aponta os Estados Unidos da América como pioneiros no desenvolvimento do que chama de “*marketing* político moderno”. Ou seja, o *marketing* político com os contornos que recebeu em meados dos anos quarenta do século passado. Foi o general Eisenhower quem pela primeira vez utilizou uma grande empresa de comunicação em uma campanha eleitoral. Ele o fez na campanha presidencial de 1952. Na década de sessenta o *marketing* político já era considerado “instrumento obrigatório nas campanhas presidenciais americanas”. E

---

<sup>128</sup> FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político* – Escola política/número 01. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 9. Claro que a participação popular na Grécia antiga, e mesmo na Roma antiga, era muito diferente do que temos na atualidade, nas democracias do mundo contemporâneo. Conforme refere Moses Finley, “‘regime eleitoral’ é um epíteto mais que errado quando atribuído à Grécia, e também inadequado para Roma. *Havia* eleições, com o seu elemento de ritual, as suas assembleias e regras, os seus votantes apáticos. Mas havia também assembleias com o poder (pelo menos formal) de dizer a última palavra sobre os assuntos” (p. 89). Não havia representantes eleitos; os magistrados eram selecionados a sorte dentre os cidadãos. Mas também havia assembleias em que propostas eram discutidas e votadas, e aqui entravam em cena os famosos oradores do mundo antigo, que não mais buscavam do que influenciar os seus pares e os votantes nas suas escolhas. A respeito da participação popular na Grécia Antiga, cf. FINLEY, Moses I. *A Política no mundo antigo*. Lisboa: Ed. 70, 1985. pp. 89-114.

<sup>129</sup> FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político* – Escola política/número 01. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 9.

foi no ano de 1960 que surgiu o debate entre os candidatos na televisão, tendo o primeiro ocorrido entre John Kennedy e Richard Nixon.<sup>130</sup> Em grande medida, a definição da disputa eleitoral passou a depender do desempenho dos candidatos na televisão.<sup>131</sup>

No Brasil, a expansão do *marketing* político ocorreu tardiamente, apenas em meados da década de 80. Isso ocorreu por influência de fatores econômicos, tecnológicos e também políticos. Em primeiro lugar, porque o aparelho de televisão começou a se popularizar no país apenas a partir da década de 70. Até então, o contato entre candidatos, partidos e eleitores se dava principalmente por meio de comícios e de reuniões públicas. Por outro lado, o país esteve sob regime ditatorial e autoritário desde 1964, ocorrendo a abertura política e redemocratização apenas na década de 80. Nesse período, então, devido às peculiaridades de nosso sistema político vigente, de apenas dois partidos, a propaganda político-partidária tinha muito pouco espaço. Assim, por aqui não havia terreno fértil para o desenvolvimento do *marketing* político como se observou nos Estados Unidos da América.

Por aqui, então, a partir da redemocratização da década de 80, a comunicação eletrônica se tornou decisiva nas campanhas eleitorais e cada vez mais passou-se a recorrer às pesquisas eleitorais e às técnicas de *marketing* político. Surge entre nós a figura do “marqueteiro político”, o publicitário que presta serviço de *marketing* político. Via de regra, esses profissionais são os mesmos que fazem propaganda comercial, e passam a aplicar as mesmas técnicas para angariar votos para o seu candidato-cliente.<sup>132</sup>

Esse profissional entende o funcionamento do eleitorado brasileiro e como ele faz a escolha de seus candidatos. Percebe, pois, o predomínio do *personalismo* na política brasileira contrastando com o forte *partidarismo* de alguns países mais desenvolvidos.<sup>133</sup> No Brasil, vota-se em um candidato, não no partido político e em sua ideologia; cabe à perfeição a frase com que Schwartzberg abre sua obra: “a

---

<sup>130</sup> FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político – Escola política/número 01*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. pp. 9 e 10.

<sup>131</sup> SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 90.

<sup>132</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 85.

<sup>133</sup> SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 48.

política, outrora, eram as ideias. Hoje, são as pessoas”.<sup>134</sup> Flávio Eduardo Silveira aponta como origem desse personalismo reinante no Brasil as relações de dependência com chefes políticos locais que dominavam a política do país antes da década de 30 do século passado. Os eleitores rurais e desinformados estabeleciam relações de fidelidade com os chefes políticos, relações que quase sempre tinham um caráter paternalista e que eram transmitidas entre as gerações. O eleitor “percebia seu patrão/chefe político como um protetor e benfeitor, dotado de capacidade para tomar as melhores decisões. A obediência eleitoral era decorrência da devoção pessoal”.

No período de 1945 a 1964, o personalismo adquire uma feição diferente. A relação eleitor/candidato já não dependia mais de contatos e compromissos pessoais tão estreitos como o eram anteriormente. A proteção do líder passava a ser feita mediante atos impessoais, que atingiam grandes contingentes da população, como atos normativos e atos de governo. “O eleitor percebia o líder como uma pessoa dotada de virtudes e qualidades especiais. A identificação era construída em função de admiração e veneração”. Foi nessa época que emergiram famosas personalidades e lideranças políticas que exerceram grande influência na política do país. Como exemplos, pode-se citar os nomes de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros.<sup>135</sup>

O mesmo Flávio Eduardo Silveira aponta uma guinada nesse comportamento do eleitor brasileiro durante as décadas de 60 e 70, com a instauração da ditadura militar no país. Por um lado, o bipartidarismo imposto pelo regime militar teria induzido a uma valorização dos partidos por parte do eleitorado, reduzindo a disputa eleitoral a uma bipolarização. Por outro lado, lideranças políticas importantes do passado foram expulsas do jogo político mediante cassações e exílios, além de não haver ambiente propício para o surgimento de novas personalidades políticas. A situação se modificou novamente com a redemocratização do país, com o fim do bipartidarismo e com o retorno de antigos líderes à cena política (Leonel Brizola, Jânio Quadros etc). A cena política que se estabeleceu com a redemocratização e as facilidades para a criação de novos partidos políticos “tornaram possível que

---

<sup>134</sup> SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O Estado espetáculo: ensaio sobre e contra o star system em política*. Trad. Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977. p. 9.

<sup>135</sup> SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. pp. 48 e 49.

personalidades políticas voltassem a utilizar legendas de forma meramente instrumental”. Os líderes políticos eram mais fortes do que os partidos por eles criados. Essa situação, juntamente com o desenvolvimento dos meios de comunicação, apenas fortaleceu a personalização das escolhas eleitorais. A mídia passa a focar, essencialmente, características dos candidatos, deixando de lado suas plataformas e programas políticos.<sup>136</sup> Schwartzberg fala da espetacularização da política que se observa no mundo contemporâneo. Compara a “cena” e as “personagens” políticas aos espetáculos teatrais e cinematográficos, em que o nome de um ator conhecido pode valorizar mais uma obra do que o seu próprio conteúdo (uma analogia com os candidatos políticos – atores – e os programas partidários – conteúdo). Ele observa a personalização do poder, o qual se confunde com a figura daquele que o exerce. Com a personalização, “uma personagem simboliza a nação, o Estado ou o partido”. Os candidatos passam a exercer “papéis” de acordo com os anseios que observam no eleitorado. Assim, há aqueles que se colocam no papel de herói (o homem fora do comum, o salvador), há o líder “charmoso” (empenha-se mais em seduzir do que em convencer), há aquele que se coloca como pai da pátria (“a figura tutelar compulsória”, nas palavras de Schwartzberg).<sup>137</sup>

Esses traços apontados pelo autor francês também se observam na política e no *marketing* político brasileiros, onde alguns candidatos, e seus marqueteiros, perceberam certos sentimentos da população e os souberam transformar em símbolos e usar como ninguém em suas campanhas político-eleitorais. Como exemplos, tem-se o sentimento de repúdio à corrupção e a favoritismos, que foram transformados em símbolos como a “vassoura” de Jânio Quadros, o “caçador de marajás”, papel que Fernando Collor tomou para si. Como aponta Júlio Finger, a figura criada em torno de Collor se amoldou ao líder charmoso descrito por Schwartzberg; Collor era mostrado pela imprensa como homem culto e provindo de família tradicional. Também era “constantemente ‘surpreendido’ praticando esportes, quando não pilotando potentes motocicletas, carros velozes ou *jet-skis*”, o

---

<sup>136</sup> SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. pp. 50-55.

<sup>137</sup> SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O Estado espetáculo: ensaio sobre e contra o star system em política*. Trad. Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977. pp. 9-18, passim.



que Finger aponta como “um eficiente trabalho de construção de imagem baseada no mito do herói”.<sup>138</sup>

Esse fenômeno descrito, da espetacularização do exercício do poder e da personalização da atividade político-partidária não é observado só em nosso país. Esse comportamento dos atores da política, tanto eleitores quanto candidatos, em qualquer sociedade que se organize sob a forma de Estado Democrático de Direito, merece atenção, ainda mais quando se considera uma sociedade como a nossa, “em que a tradição patrimonialista condiciona as ações do Estado desde sempre”.<sup>139</sup>

Ainda que o *marketing* político seja uma prática constante e válida nas sociedades contemporâneas, dentro do Estado, ele não pode ter lugar. Como já foi referido em acórdão do TJRS:

Ao alcançar o poder, contudo, os políticos devem deixar, nos umbrais do Governo, a propaganda político-partidária. A partir de então, devem tornar transparentes suas atividades por meio da publicidade governamental, nos termos da Constituição da República. A publicidade governamental não se confunde com a propaganda política e partidária. Não pode, assim, ser empregada como meio para realização de propaganda doutrinária e política. Por isso, não podem trazer para dentro da Administração Pública as estratégias de *marketing* político e eleitoral para associar sua gestão ao seu partido ou a sua pessoa.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 88.

<sup>139</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. pp. 88 e 89.

<sup>140</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cíve. AC n.º 70037349339. Relator Des. Maria Isabel de Azevedo Souza. J. em 14.10.2010. DJ 20.10.2010.

## 4. A JURISPRUDÊNCIA E O ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

### 4.1 Considerações gerais

Já vimos que a disposição do art. 37, § 1º, da Constituição Federal não objetivou proibir que a Administração Pública fizesse publicidade. Pelo contrário. Na esteira do que leciona José Afonso da Silva, uma das regras que se extrai do dispositivo é no sentido de permitir a publicidade estatal. Por outro lado, esta espécie de publicidade sofre inúmeras limitações, sendo uma delas no sentido de proibir que se faça promoção por meio da publicidade, outra regra que José Afonso da Silva aponta como existente no dispositivo.<sup>141</sup> Havendo permissão para que se faça publicidade, mas também havendo limitações a essa atividade, em inúmeros casos pode haver dúvida com relação ao que é permitido e ao que não o é; em certas situações, pode haver dúvida razoável se se está frente a publicidade lícita ou ilícita em decorrência do uso de alguma imagem ou nome na peça publicitária.

Assim sendo, é cabível a análise de alguns julgados para que se procure entender como os Tribunais tem enfrentado a matéria e com que critérios separam a publicidade estatal lícita da ilícita.

### 4.2 O STJ e o critério da ênfase

Em inquérito instaurado contra o Governador do Estado da Bahia sob acusação de uso de publicidade institucional para fins de promoção pessoal, o STJ utilizou-se do que se poderia denominar de “critério da ênfase”.<sup>142</sup> Foi adotada a tese sustentada pelo Ministério Público Federal no sentido de que o simples fato de constar o nome de autoridade em campanha publicitária não importaria em afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal. Assim, deveria se verificar se a ênfase estaria posta na obra ou serviço a que se dá publicidade, ou se na pessoa que

---

<sup>141</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. pp. 346 e 347.

<sup>142</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Inquérito n.º 85-1/Bahia. Relator Min. José de Jesus Filho. J. em 12.08.1993. DJ 30.08.1993, p. 17255.

realizou a obra. Nos seguintes termos foi a argumentação da Procuradoria-Geral da República:

No exame da questão deve-se observar, antes do mais, que a lei maior não proíbe, propriamente, a publicidade, de caráter informativo, dos atos, programas, obras, serviços, e campanhas dos órgãos públicos; veda, apenas, aquela que visa à promoção de autoridades ou servidores públicos. Assim, o fato de em determinada campanha publicitária mencionar-se o nome da autoridade ou do servidor público responsável pelo ato, obra ou serviço a que se dá divulgação, não caracteriza, por si só, infração ao dispositivo [sic] no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Isto porque a norma tem por objetivo coibir o abuso, a promoção de cunho nitidamente pessoal, a autopromoção, e não exigir modéstia daquele que, julgando haver bem desempenhado sua missão, presta contas à comunidade a que está a serviço, divulgando as realizações de seu governo ou de sua administração.

*Assim, na avaliação do conteúdo da matéria publicitária, há de se levar em conta a utilidade pública da divulgação: deve-se verificar se a ênfase está posta na obra ou serviço, ou na pessoa que os realizou. (Grifo nosso)*

Júlio Cesar Finger já fez a análise deste julgado em sua obra, ocasião em que aduziu que, no caso, fez-se aplicação do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, ainda que não se tenha feito expressa referência a essas normas e que a aplicação tenha sido feita de modo assistemático.<sup>143</sup> Também deve-se anotar que este é o único precedente do STJ em que foi feita expressa referência ao critério da ênfase quando do julgamento de caso envolvendo suspeita de propaganda personalista.

#### **4.3 O STJ, o desvio de finalidade e a ofensa ao princípio da moralidade administrativa**

Em julgados mais recentes, tem-se visto o STJ declarar a ilicitude da prática de certos atos de publicidade em decorrência do *desvio de finalidade* perpetrado, sem fazer qualquer referência ao critério da ênfase. Em Ação Civil Pública proposta contra Prefeito e Secretária Municipal por conduta que configuraria ato de improbidade administrativa decorrente de promoção pessoal em publicidade oficial, foi reconhecida, em Recurso Especial (REsp), a afronta ao dispositivo constitucional em virtude de ter-se feito *indicação pessoal*<sup>144</sup> em publicidade custeada pelo

<sup>143</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 119.

<sup>144</sup> Da leitura do acórdão, não fica claro o que seria a *indicação pessoal* feita na peça publicitária.

Município.<sup>145</sup> No voto do relator do REsp, foi referido que “a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a *finalidade estrita* da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade” (grifo nosso). Também condenou-se o que recebeu a denominação de “privatização da propaganda governamental”, que violaria os valores éticos e legais diretores da sociedade brasileira. Em voto vista, o Min. Mauro Campbell Marques também fez referência à “privatização da propaganda governamental” e assentou que “seria possível fazer uma campanha publicitária de exaltação do Município [...] sem que, para isso, fosse necessária a aparição do Prefeito e da Secretária [...]”. Acompanhou, assim, o voto do relator.

Nesse caso, parece haver um posicionamento mais rígido do STJ quando em comparação com o caso anteriormente citado. Naquele, foi examinada onde estaria a *ênfase* da publicidade institucional; neste, foi decidido que, não havendo a necessidade de se fazer referência a pessoas que atuam na Administração, em ocorrendo tais referências, haveria afronta ao princípio da moralidade e ao dispositivo constitucional que proíbe a promoção pessoal.

No julgamento de outro REsp, mais uma vez se observou o STJ reputar ilícita publicidade estatal por ofensa ao princípio da moralidade administrativa e pela ocorrência de desvio de finalidade.<sup>146</sup> No caso, a promoção pessoal se deu em virtude de Prefeito Municipal ter feito constar seu nome e imagem em publicidade custeada pelo Erário. Aduziu o Min. relator que “o recorrente, ex-Prefeito, promoveu propaganda pessoal, não sendo moral ou impessoal tal conduta, que destoia da atuação que deve cabe [*sic*] a um agente político, na contra-mão da eticidade no gerenciamento da *res pública*”. Por fim, referiu-se que a exaltação da figura do alcaide com verba pública denota “desvio de finalidade e a ilegalidade do ato administrativo, o qual [...] *fere de morte o princípio da moralidade administrativa*” (grifo nosso).

---

<sup>145</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 765.212/AC. Relator Min. Herman Benjamin. J. em 02.03.2010. DJe 23.06.2010.

<sup>146</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n.º 704.570/SP. Relator Min. Francisco Falcão. Redator p/ acórdão: Min. Luiz Fux. J. em 17.05.2017. DJ 0.06.2007, p. 302.

#### 4.4 O *slogan* “Administração Popular”

O *slogan* “Administração Popular” foi dos mais polêmicos a ser utilizado no estado do Rio Grande do Sul, por administrações municipais. Mais de uma vez a licitude da sua utilização foi questionada no judiciário, existindo decisões divergentes a respeito do assunto.

No início da década de 90, foi proposta Ação Popular contra o Município de Porto Alegre visando a impedir a administração municipal de utilizar o *slogan* “Administração Popular” em suas publicações oficiais – avisos, editais, placas de obras públicas etc – sob o argumento de que seria atentatório à impessoalidade. Julgado improcedente o feito, foi proposta Apelação Cível ao TJRS.<sup>147</sup> O recurso foi provido por maioria para julgar a ação procedente. O relator, em seu voto, reconhecendo a ilicitude da utilização do *slogan*, questionou, em tom retórico, qual seria “a necessidade, ou mesmo utilidade, da inclusão do referido *slogan* nas publicações”. No seu entender, o Partido dos Trabalhadores estaria identificado subliminarmente na frase em questão e, considerando a desnecessidade e ausência de utilidade na inserção do *slogan*, bem como o seu uso em “letras garrafais”, seria notório o efeito propagandístico de sua utilização, o que seria vedado pela Constituição Federal.

Em voto divergente, o Des. Sérgio Müller entendeu ser lícita a utilização do *slogan* por não vislumbrar lesividade no caso, mesmo porque as publicações em que foi inserido teriam que ser publicadas de qualquer maneira. Transcrevemos trecho do voto:

Eu não diria que a publicidade das atividades do governo ou da administração municipal, com o rótulo “Administração Popular”, seja inocente ou angélica. No entanto, não vejo lesividade, porquanto os atos em que há inserção dessa expressão teriam efetivamente de ser publicados, e não vejo necessariamente imoralidade – se se pudesse descer a esse juízo – porquanto está a me parecer que há até uma certa ingenuidade em inserir-se a referida expressão. Evidencio, de forma flagrante, “malgré” a intenção, um certo populismo e uma certa idéia que traduziria um certa radicalização, a fazer lembrar um velho pensador russo que em opúsculo aludia a uma certa e determinada “doença infantil”. Esta crítica pode ser feita. Agora, não está a me parecer que, pelo afirmado acima, haja lesividade, com certeza, ou haja imoralidade.

<sup>147</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. AC n.º 592131882. Relator Des. Elvio Schuch Pinto. J. em 09.06.1993. 1993, V-2, T-22 DJ-310194-EM.

O Município de Porto Alegre interpôs, então, Embargos Infringentes, os quais foram desprovidos por maioria.<sup>148</sup> O Des. Arnaldo Rizzardo acompanhou o voto divergente do Des. Sergio Müller por entender que a utilização do *slogan* não implicaria promoção de partido político. No seu julgamento, “todos os partidos usam uma filosofia, uma meta, um idealismo, que procuram dirigir a ação governamental, quando no poder”; dá a entender, assim, que o *slogan* apenas simbolizaria essa meta e filosofia, não havendo qualquer ilicitude. A tese vencedora, por outro lado, caminhou no mesmo sentido daquele que se observou quando do julgamento da Apelação Cível. Assim, de acordo com o relator, “administração popular” se confundiria com “administração do Partido dos Trabalhadores” e o uso da expressão com grande destaque nas publicações oficiais seria uma forma de marcar a presença da agremiação política e, pois, de seus afiliados. Transcrevemos trecho do voto do relator:

É de conhecimento geral que “administração popular” confunde-se com “administração do Partido dos Trabalhadores”. Se o fato despertasse ainda alguma dúvida, ficaria ela desfeita com a leitura do folheto de fl. 46. Ora, sendo a expressão usada com enorme destaque nos editais, comunicados e avisos de licitação de fls. 6/8, é de reconhecer – data vênua – que se trata de uma forma de marcar, na lembrança do público, a presença da agremiação política e, via indireta, das autoridades integrantes de seu quadro. Tal prática é vedada no art. 37, § 1º, da CF, eis que fere o princípio da impessoalidade. Além disso, a impressão do *slogan* ocupa espaço desnecessário, encarecendo as publicações, com lesão ao erário público e, pelo menos nos exemplares trazidos aos autos, não atende aos requisitos de ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal mediante a interposição de Recurso Extraordinário, o qual foi, à unanimidade, desprovido.<sup>149</sup> Segundo o Ministro relator, existindo qualquer possibilidade de identificação pessoal ou partidária na publicidade feita pela Administração Pública, ocorre afronta ao art. 37, § 1º, da CF/88. No voto, foi feita referência à argumentação do Município recorrente no sentido de que “a utilização de *slogan* é a forma sucinta de expressar uma maneira de governar a cidade, que não caracteriza, de modo algum, promoção pessoal de servidor ou governante e que é uma maneira transparente de manifestar uma meta de governo”. Todavia, no entender do relator, isso implicaria pessoalização da

---

<sup>148</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. El n.º 593129422. Relator Des. José Vellinho de Lacerda. J. em 01.07.1994. JURISPRUDENCIA TJRS, C-CIVEIS, 1994, V-2, T-17, P-76-79. RRR.

<sup>149</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 191.668/RS. Relator Min. Menezes Direito. J. em 15.04.2008. RT v. 97, n. 876, 2008, p. 128-131.

publicidade, desbordando do objetivo educativo, informativo ou de orientação social. Transcrevemos trecho do acórdão:

No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação da origem pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no *caput* [do art. 37, da Constituição Federal], bem como configuração de promoção pessoal daquele que exerce o cargo público no padrão de sua vinculação com determinado partido político que ensejou a sua eleição. Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtuar-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo.

O *slogan* foi novamente objeto de discussão em outro processo também envolvendo o Município de Porto Alegre. No caso, foi proposta Ação Civil Pública contra o Prefeito, o Vice-Prefeito e o Secretário da Cultura do Município de Porto Alegre, bem como contra agência de publicidade contratada pela Administração Pública do Município, pela suposta prática de ato de improbidade administrativa consistente na realização de publicidade institucional, nela se fazendo constar nomes e fotografias dos agentes públicos demandados, bem como a expressão “Administração Popular”. A questão dizia respeito, mais especificamente, à publicação da revista “*Prestação de Contas 93, Fazendo as Contas, Porto Alegre é Sempre Mais*” e do livro de poemas “*Alma no Espelho*”. Na primeira publicação, havia um texto introdutório com os nomes do Prefeito e do Vice-Prefeito e uma foto deles, além do *slogan* “Administração Popular”; na segunda publicação, no livro, havia a menção dos nomes dos três agentes demandados. Em primeiro grau, a ação foi julgada parcialmente procedente, tendo sido interposta Apelação Cível ao TJRS, recurso que, no mérito, foi provido à unanimidade para julgar o feito improcedente.<sup>150</sup>

Nos termos do voto condutor, a revista em questão seria, realmente, uma prestação de contas, e qualquer autoridade ocupante de alto cargo público teria o dever de prestar contas de sua atividade. E a colocação dos nomes dos administradores seria uma decorrência das publicações, elementos que não

---

<sup>150</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Segunda Câmara Cível. AC n.º 595154378. Relator Des. Arnaldo Rizzardo. J. em 06.03.1996.

poderiam deixar de constar de tais atos. Quanto à publicação do livro de poemas, ela teria amparo na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre<sup>151</sup> e, sendo os demandados responsáveis pela edição da obra, não haveria como deixar de fazer referência a seus nomes. Ainda que não tenha sido feita expressa referência, a fundamentação do relator é no sentido de que não há como impedir totalmente que os administradores públicos logrem algum tipo de promoção com sua posição, na medida em que “tornarem-se conhecidos é inerente à carreira política”. Colacionamos excerto do acórdão:

A colocação de nome, nas duas publicações, e mesmo a foto dos requeridos em uma delas, não revela um prestigiamento [sic] ou uma propaganda. Ademais, mesmo que tais fatos tragam um maior conhecimento pelo público, e, até certo ponto, uma popularização dos nomes, tal é próprio e inerente à função ocupada. Em geral, todos os políticos são conhecidos do público. [...] E tornarem-se conhecidos é inerente à carreira política, sem o que não se logra qualquer triunfo. Não é possível esconder a realidade. Existem cargos ou posições que a popularidade não é apenas uma decorrência, mas uma necessidade, como caminho para melhor optar o eleitor.

Quanto ao *slogan* “Administração Popular”, os julgadores se posicionaram no sentido de que a utilização da expressão não afronta o art. 37, § 1º, da Constituição Federal. A fundamentação foi no sentido de que o *slogan*

não traz qualquer indício de promoção pessoal dos administradores ou dos servidores públicos. Simplesmente revela uma linha política, uma filosofia de administração. Não caracteriza, outrossim, um partido político, já que possível a sua adoção por qualquer cidadão ou responsável por gestão de bens ou de governos. Há uma linha programática para a qual se dirige um governo.

Ainda quanto ao *slogan* em questão, cabe analisar um último caso, este envolvendo o Município de Caxias do Sul. Trata-se de Ação Popular proposta contra o Prefeito Municipal de Caxias do Sul e contra o Partido dos Trabalhadores em virtude de o primeiro demandado ter utilizado durante toda a sua campanha eleitoral o *slogan* “Administração Popular” e, após eleito, seguir utilizando a expressão em documentos e impressos oficiais do Município. Assim, estaria se fazendo permanente propaganda política e publicidade pessoal com verbas públicas. A sentença julgou o feito improcedente, tendo sido interposta Apelação Cível ao TJRS

---

<sup>151</sup> O fundamento está, mais especificamente, nos arts. 193, 195 e 199 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, dispositivos que estão inseridos na seção do diploma que trata “Da Cultura”, dispondo, dentre outros assuntos, das formas que o Município estimulará a cultura.



onde se manteve a sentença de improcedência.<sup>152</sup> Foi referido, no acórdão, que o uso da expressão em questão não configura “propaganda pessoal ou eleitoral”, não havendo afronta à norma constitucional. O relator do processo adotou a fundamentação do juiz de primeiro grau, o qual fez referência ao fato de que o *slogan* em questão estaria sendo utilizado pela Administração Pública Municipal desde 1997 “com o fim específico de implantar e divulgar a forma de cooperação entre a sociedade e o município”. Além do mais, essa prática seguiria o mesmo caminho de administrações anteriores, as quais também teriam se utilizado de *slogans* semelhantes. Desse modo, considerou lícita a utilização da expressão.

Como se nota, tem-se discussões muito semelhantes com relação a licitude do uso de certos *slogans*. Todavia, as decisões podem ser diametralmente opostas. E naturalmente surge a questão do porquê serem as decisões distintas em casos tão próximos. A resposta parece ser por que a questão é, efetivamente, complicada; alguns julgadores podem entender estar presente promoção pessoal em determinada situação fática, e outros podem entender que isso não ocorre frente à mesma situação. Nos julgados em análise, ainda que provenientes do mesmo Tribunal, os julgadores, em cada processo, não foram os mesmos, daí o dissenso na análise das situações. Ademais, é notável a discordância existente na interpretação em abstrato do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, principalmente quando se compara os dois primeiros casos aqui citados envolvendo a utilização de *slogans*. Enquanto alguns entendem que o dispositivo constitucional veda qualquer manifestação na qual se possa vislumbrar alguma identificação com pessoa ou partido político,<sup>153</sup> outros interpretam a regra de maneira mais flexível, entendendo que não é a mera utilização de símbolo que configurará promoção pessoal.

Também cabe fazer nota das considerações traçadas por Julio Cesar Finger quando analisou esses dois últimos julgados que consideraram lícita a utilização do *slogan*. Conforme refere o autor, à Administração Pública deve ser permitido que demonstre estar seguindo a orientação política e o programa que foram defendidos

---

<sup>152</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Terceira Câmara Cível. AC n.º 70001576339. Relator Des. Augusto Otávio Stern. J. em 08.03.2001.

<sup>153</sup> Essa interpretação mais rígida se nota no trecho do voto do Min. Menezes Direito transcrito nesse trabalho, onde se afirma que “a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. *Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo*”. (Grifo nosso)

durante as eleições. A utilização de *slogans* seria como que uma forma de demonstrar os princípios que movem a Administração. Nas palavras do autor, “devem as decisões judiciais em torno do tema ponderar o princípio democrático. Do contrário, ter-se-ia que admitir que toda a informação produzida pelos meios de comunicação é obra de imparcialidade política, o que também seria ingenuidade”. Todavia, ainda que esse entendimento esteja afinado com os princípios orientadores de um Estado Democrático de Direito, a sua aplicação entre nós encontra dificuldades em razão da possibilidade de abusos, notadamente em razão da tradição de desrespeito aos princípios que orientam a Administração Pública.<sup>154</sup>

#### 4.5 *Slogan* “Leve o Rio Grande no peito” e imagens

A licitude da utilização do *slogan* “Leve o Rio Grande no peito”, bem como da presença de fotografias de administrador público em publicações oficiais, foi questionada em processo judicial envolvendo o Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de Ação Popular que foi proposta contra o Estado do Rio Grande do Sul, contra o Governador e contra diversos outros demandados. Julgada improcedente em primeiro grau, a demanda chegou ao TJRS em grau de apelação, onde o recurso foi provido em parte, por maioria.<sup>155</sup> Na decisão do tribunal, foi utilizado expressamente o *critério da ênfase* adotado pelo STJ em precedente referido anteriormente; apenas um dos Desembargadores entendeu não ser cabível a adoção de tal critério.

Em seu voto, o Des. relator salientou que utilizaria o critério da ênfase já adotado pelo STJ no Inquérito 85/BA, onde se referiu que, para avaliar a licitude do conteúdo de matéria publicitária, deve-se “verificar se a ênfase está posta na obra ou serviço, ou na pessoa que os realizou”. Assim, no tocante à utilização do *slogan* “Leve o Rio Grande no peito”, entendeu não haver personalismo, nem ilicitude, pois a expressão traria uma ideia de cidadania e não teria destaque nas publicações, “por ser imprimido [*sic*] com letras diminutas e por significar espaço mínimo nas publicações”. Também quanto a fotografias presentes nas publicações não haveria promoção pessoal, visto que seriam do povo e de outros políticos, não havendo

<sup>154</sup> FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed. 2006. p. 131.

<sup>155</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Primeira Câmara Cível. AC n.º 597112994. Relator Des. Tupinambá Miguel Castro do Nascimento. J. em 23.12.1998.

identificação expressa (*ênfase*) da pessoa do Governador do Estado. Todavia, quanto a outras publicações que estavam sendo analisadas, estaria evidente a conotação de promoção pessoal do Governador em virtude da “agigantada inclusão de [suas] fotografias”. Desse modo, a ênfase das publicações estaria na pessoa do administrador, ficando em segundo plano o caráter informativo.

O Des.Irineu Mariani, contudo, divergiu do relator no tocante à aplicação do critério da ênfase em relação a nomes, símbolos e imagens. No seu entender, a Constituição Federal em seu art. 37, § 1º, tarifou o valor da presença desses três elementos – nomes, símbolos e imagens; em havendo a presença de quaisquer deles identificando pessoa, haveria personalismo na publicação, sem haver necessidade de se perquirir a que aspecto é dado ênfase. Cabe transcrever parte do voto:

Entendo que o preceito constitucional em [sic] duas partes básicas: *uma*, liga a propaganda ao *fim útil*, ou seja, para educar, informar ou orientar a sociedade, de tal modo que, se a divulgação, seja qual for o ato ou obra, não for hábil para educar, informar ou orientar a sociedade, ela cai automaticamente nas malhas da vedação; *outra* parte impede a publicidade capaz de promoção pessoal da autoridade ou do servidor público.

Nesta segunda parte, a Constituição elegeu três elementos cuja presença por si só personaliza a publicidade: a presença de nome símbolo ou imagem. São elementos aos quais o Constituinte tarifou o valor, e têm sentido exemplificativo, ou seja, não ficam excluídas outras situações que, pelas circunstâncias, igualmente se revele a promoção pessoal, mesmo sem nome sem símbolo e sem imagem.

Assim, quando o § 1º veda o uso de nomes, símbolos e imagens *que caracterizem* promoção pessoal, não está admitindo que o governante faça constar o seu nome, desde que não haja ênfase, por exemplo, Governo Borges de Medeiros; não está admitindo a presença de símbolo que identifique o governante, desde que não haja ênfase, por exemplo, e para usar o exemplo dado por Cretella, a vassoura em relação a Jânio Quadros; não está admitindo a presença de imagem de governante, como é o caso da fotografia, desde que não haja ênfase. A imagem, como diz Cretella, vale por mil palavras, e nós sabemos que na época da mídia eletrônica é exatamente isso. *Tenho que, independentemente da ênfase, basta a presença de nome, imagem ou símbolo que identifique a pessoa da autoridade ou servidor público, ou – diria melhor – que se relacione à pessoa do governante ou ao seu partido político, e não à finalidade educativa, informativa ou de orientação social.* (Grifo nosso)

Quanto ao *slogan*, anotou o Desembargador que ele, em si, não identifica a pessoa do administrador, sendo mesmo “de bom gosto”, procurando “despertar o orgulho dos gaúchos com relação ao seu Estado” sem identificar o governante ou sua ideologia. Ocorre que, considerando contexto, ou seja, a mistura do *slogan* “com

fotografias, nomes, assinaturas e textos com frases repetidas e louvores”, não há como negar o caráter personalista das publicações.

#### **4.6 Nomes do Prefeito, do Vice-Prefeito Municipal e de partido político**

O TJRS já analisou processo envolvendo suposta publicidade ilícita no Município de Farroupilha. No caso, foi proposta Ação Popular contra o Prefeito, contra Vice-Prefeito Municipal, contra o partido político de ambos e contra o próprio Município em virtude da realização de publicidade oficial na qual constava o nome dos administradores e o nome do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). A sentença julgou o feito procedente, e a causa chegou ao Tribunal de Justiça mediante interposição de Apelação Cível, a qual foi desprovida.<sup>156</sup>

A ilicitude em questão consistia na publicação de material denominado “Relatório de atividades da administração *Pasqual/Cignachi*”, ou seja, “relatório” em cujo título constava os sobrenomes do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal, além do nome do partido político ao qual eram filiados. Nas publicações oficiais do Município, ao lado do brasão, também se fazia constar os dizeres “Administração Pasqual/Cignachi 2001-2004”. Além disso, também se fez publicar um panfleto intitulado “As 15 Prioridades de Pasqual” (sobrenome do Prefeito Municipal), folheto que fora utilizado durante a campanha eleitoral. O Tribunal de Justiça reputou ilícitas todas essas práticas por contrariem o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, na medida em que fazem promoção pessoal dos administradores e propaganda político-partidária. Foi adotada fundamentação apresentada em parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, que assim se manifestou:

[...]o aludido relatório serviu à promoção pessoal da parte apelante e afrontou de forma direta os princípios que norteiam a administração pública, não merecendo reparo a bem lançada sentença de fls.

Registre-se que qualquer ato da administração submete-se aos princípios da impessoalidade e da moralidade, seja a publicidade de das obras realizadas ou o relatório fiscal em questão, este igualmente dirigido à comunidade, como mesmo vem expresso na publicação, nos termos do artigo 37 e § 1º da Constituição Federal [...], que trata da publicidade dos atos públicos, para a qual são impostos limites de caráter formal, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que importem promoção

---

<sup>156</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Quarta Câmara Cível. AC n.º 70015547037. Relator Des. Wellington Pacheco Barros. J. em 27.09.2006. DJ 26.10.2006.

pessoal dos agentes públicos, bem como quanto à sua finalidade, qual seja de cunho informativo, educacional ou de orientação social, “Compulsando os autos, verifica-se que a publicação PRESTANDO CONTAS À COMUNIDADE, Relatório de atividades da administração Pasqual/Cignachi (fl. 11), que traz, em todas as suas páginas, o brasão do Município ao lado dos dizeres Administração Pasqual/Cignachi 2001-2004, bem como, ao final, o panfleto AS 15 Prioridades de Pasqual, não atendeu à sua finalidade estrita, ferindo o dispositivo constitucional já referido, com evidente promoção pessoal indevida e veiculação ilícita de propaganda partidária, incluindo nomes aos atos da administração, bem como identificando o partido político de seus representantes.

“Impunha-se, pois, a sustação de tal propaganda irregular e ilícita, a eivar de vício os atos obrigacionais im pessoais da administração, restando documentada a encadernação sob os auspícios do partido político, o que, como destacado nas contra-razões, vem em desfavor dos responsáveis.

“Assim sendo, não há dúvida de que a publicação configurou promoção pessoal, desviando-se dos limites de forma e de finalidade impostos pela Constituição Federal, pelo que não prospera a inconformidade.

#### **4.7 Publicidade custeada por partido político**

Em decisão de 2012, o TJRS decidiu não haver contrariedade ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, no ato de publicidade que faz promoção pessoal de agente público quando esta publicidade não é de iniciativa do agente, nem da Administração Pública, mas de partido político – os custos também não podem ser suportados pelos cofres públicos.<sup>157</sup> O caso que aqui se debate trata de Ação Popular que foi proposta contra o Prefeito e contra o Vice-Prefeito do Município de Lajeado, bem como contra ocupantes de cargos em Secretarias Municipais da mesma municipalidade. Contra os demandados, foi imputada a prática de atos de improbidade administrativa consistente editoração e publicação da “Revista da Administração Municipal – Prestação de Contas 1997/1998”. Os demandados teriam obtido promoção pessoal com a publicação na medida em que eles apareceriam em inúmeras fotos estampadas na revista, além de haver notícias louvando as conquistas da Administração Municipal. Assim, a publicação teria intuitos eleitoreiros, visto a proximidade do pleito de 2000.

A fundamentação do acórdão foi no sentido de que as regras do art. 37, § 1º, da CF/88, além de ter um viés moralizador, teriam como objetivo coibir o uso de verbas públicas para promover pessoas ligadas à Administração Pública. No caso,

<sup>157</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vigésima Primeira Câmara Cível. AC n.º 70039847462. Relator Des. Genaro José Baroni Borges. J. em 29.02.2012. DJ 15.05.2012.

como as publicações seriam de iniciativa de partido político, além de ter sido custeadas pela agremiação, não seria possível condenar os demandados por atos de improbidade. Colacionamos excerto do voto do relator do acórdão:

[...] o parágrafo 1.º do mesmo artigo [art. 37 da Constituição Federal], de viés moralizador, tem como propósito coibir a prática comum aos administradores de valerem-se do dinheiro público para promoção pessoal e eleitoreira; por isso veda expressamente conste nomes, símbolos ou imagens que os vinculem ou pessoalizem a obras, programas, campanhas, serviço, em suma, a quaisquer realizações governamentais.

A regra é impositiva, direcionada às autoridades públicas – proíbe a utilização de seus nomes, símbolos ou imagens no bojo de publicidade da atuação do Poder Público, patrocinada pelo erário; a desafeição tipifica ato de improbidade (art. 11 da Lei 8.429/92).

Mas a veiculação, no caso, não se deu por iniciativa dos Demandados ou da Administração Municipal, mas sim de grei partidária a que pertenciam. Mais, foi custeada por inteiro pelo Partido Político, sem comprometer um centímo de verba pública, como a tanto concluiu a Perícia realizada nos autos da Ação Popular, “*verbis*”:

[...]

Aos Demandados, portanto, não se pode atribuir a autoria da publicação, de exclusiva iniciativa e responsabilidade da agremiação partidária. Além disso, não foi patrocinada por dinheiro público.

Tenho, por isso, não configurada a improbidade por ausentes seus pressupostos: a autoria, o prejuízo ao erário e o atentado ao princípio da publicidade.

Em razão da peculiaridade do presente caso, em que as publicações foram custeadas por partido político, entendemos cabível fazer a ressalva do disposto no art. 19, § 1º, da Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul. O dispositivo refere que “a publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, *ainda que não custeadas diretamente por esta [...]*” não podem caracterizar promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos. A regra não foi levada em conta no presente julgamento, todavia, é importante tê-la em mente, na medida em que, pelo menos no Estado do Rio Grande do Sul, há norma consignando expressamente que a publicidade não precisa ser suportada pelo Erário para configurar ilicitude. Por exemplo, no caso de partido político, às suas próprias custas, louvar as realizações de administrador filiado à agremiação partidária, fazendo-o em publicações aparentemente oficiais, poderia se reputar a prática como ofensiva ao texto da Constituição Estadual. Parece-nos que a prática seria ofensiva à moralidade administrativa, ainda que o ato não fosse de responsabilidade direta de agente público.

#### 4.8 *Slogan e jingles em filmes, outdoors e camisetas*

Outro caso que merece nota diz respeito a Ação Civil Pública ajuizada contra o Prefeito Municipal de São Borja pela suposta prática de atos de improbidade consistente na realização de publicidade custeada com recursos públicos para fins de promoção pessoal.<sup>158</sup> O demandado havia ordenado a publicação de vinte mil exemplares de um informativo da Prefeitura Municipal denominado “Jornal Perspectivas”, o qual continha 27 fotos suas e inúmeras matérias a respeito das conquistas e realizações da Administração Municipal. Também fizera veicular vídeos em emissora de televisão no qual eram exibidas imagens de obras e de vias públicas, divulgados investimentos em infra-estrutura, além de depoimentos de munícipes enaltecendo a qualidade de vida em São Borja, tudo ao som de *jingles* também enaltecendo a situação do Município. Foram instalados inúmeros *outdoors* em locais de obras em andamento e de obras futuras com símbolo consistente no desenho do mapa colorido do Município e com o *slogan* “Prefeitura de São Borja – Venha somar com a gente”. Foi determinada a confecção de camisetas, com os citados símbolo e *slogan*, para seu próprio uso e de servidores públicos. Por fim, os *slogans* e símbolos eram impressos nas publicações oficiais da municipalidade.

O TJRS acabou decidindo que as publicações tinham fins meramente promocionais, tanto pessoais quanto partidárias, na medida em que se limitavam a exaltar gestão do administrador. Foi consignado não haver “caráter estritamente informativo, educacional e de orientação social”, de acordo com a exigência constitucional, visto que os *slogans* e símbolos procuravam apenas a adesão da população à ideologia do partido político do Prefeito Municipal. Também foi referido que a utilização dos *slogans*, *jingles* e imagens não atendeu as exigências formais, buscando tornar singular a gestão do administrador.

Por fim, foi decidido, à unanimidade, que “a publicidade governamental se desviou dos limites teleológicos e formais impostos pela Constituição da República”, ocorrendo o uso da máquina administrativa para fins de promoção pessoal e eleitoreiros. Decidiu-se, assim, pela ilicitude das publicações.

---

<sup>158</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. AC n.º 70039847462. Relator Des. Maria Isabel de Azevedo Souza. J. em 14.10.2010. DJ 20.10.2010.

## CONCLUSÃO

Não há como fechar os olhos para o fato de que a utilização da máquina estatal em prol de benefícios privados é uma prática constante em nosso país. Como espécie desta subversão dos objetivos e finalidades do Estado, temos a promoção pessoal levada a efeito mediante publicidade patrocinada pela Administração Pública, ou *culto ao personalismo*. Este comportamento ofende diversos princípios constitucionais, notadamente os princípios da impessoalidade, da moralidade e da finalidade.

O que se deve ter mente é que a observância do princípio da publicidade é fundamental em um Estado Democrático de Direito. Em uma democracia, não há como se permitir que a Administração Pública atue às escuras; o que é do interesse de todos, a todos deve ser mostrado. As publicações levadas a efeito pela Administração Pública se configuram em maneiras de concretizar o princípio da publicidade. Todavia, como se anotou, essa atividade enseja grande margem ao cometimento de abusos por parte de autoridades e de administradores públicos, daí que se deve sempre procurar efetivar, também, o princípio da impessoalidade, outra norma cuja observância é fundamental pelos administradores em uma democracia; não se pode permitir atuações parciais por parte dos agentes do Estado; o Estado deve atuar impessoalmente, no interesse de todos. Além disso, não há como se olvidar o respeito aos princípios da moralidade e da finalidade.

Andou bem o legislador constituinte ao incluir no texto da Constituição Federal o § 1º do art. 37. O dispositivo traz *regras* concernentes à publicidade estatal, regras que dão maior efetividade aos princípios que se aplicam à matéria ao consignar expressamente o que não pode constar da publicidade da Administração Pública. Resta, agora, expressamente positivada, a nível constitucional, regra proibindo a promoção pessoal de agentes públicos, o que não encontra reflexo em quaisquer das Constituições brasileiras anteriores. Não se pode pensar que, anteriormente à vigência da atual Carta Magna, frente à inexistência de semelhante dispositivo, estava permitida a promoção pessoal. A Administração Pública sempre deveu respeito ao princípio da impessoalidade em razão do caráter da atividade administrativa (administra-se em benefício da coletividade). Assim, jamais se poderia



permitir que algumas poucas pessoas se beneficiassem com a atividade estatal. O que ocorre é que agora, como já referido, há regra proibindo a promoção pessoal. E frente a regras e seu caráter eminentemente descritivo de condutas, os destinatários da norma têm melhores condições de perceber o sentido do que se dispõe no texto legal. Ou seja, ganha-se cognoscibilidade do Direito, o que aumenta a segurança jurídica.

Em função da disposição constitucional, as publicações oficiais devem, também, necessariamente, ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Quanto ao caráter informativo, considerando-se que *informar* significa *transmitir (qualquer) informação*, as informações divulgadas pela Administração devem ser *úteis* à população.

Não se pode pensar que as normas em questão se aplicam somente ao Poder Público, conclusão a que se poderia chegar a partir de uma interpretação meramente literal do art. 37, § 1º, da CF/88. Um dos sentidos por trás do dispositivo é o de que verbas públicas não podem ser utilizadas em benefício que não seja da coletividade. Assim, mesmo entidades privadas, quando mantidas ou subvencionadas pelo Poder Público, devem respeitar os ditames constitucionais em comento. Também quando se proíbe a promoção pessoal de “autoridades ou servidores públicos”, à expressão deve ser dada interpretação extensiva; ninguém pode perceber promoção pessoal a partir de publicidade estatal, seja agente público ou não.

Quanto à jurisprudência acerca do tema, da sua análise, nota-se que casos muito semelhantes podem obter decisões muito díspares entre diferentes órgãos julgadores. O STJ chegou a utilizar o critério da ênfase em um julgado, onde restou definido que deveria se averiguar, em publicações oficiais, onde estaria a ênfase, se na pessoa do administrador ou se na informação veiculada. O critério acabou abandonado pelo tribunal, sendo, todavia, adotado por alguns julgadores do TJRS. Assim, alguns julgadores entendem aplicável o critério, outros entendem que em havendo qualquer marca de pessoalização, a publicidade estaria maculada pela ilicitude. Contudo, talvez também se deva considerar o fato de que é praticamente impossível que o administrador público não perceba qualquer publicidade no

benefício de suas funções. Ele tem o dever de divulgar a sua atuação, e jamais se exhibe uma obra sem que se exponha também seu autor.

## REFERÊNCIAS

AAKER, David A. *Marcas: brand equity gerenciando o valor da marca*. 10ª ed. São Paulo: Negócio, 1998.

ALMEIDA, Jorge; SCALDAFERRI, Sante. *O marketing político-empresarial na campanha “Bom exemplo: essa moda pega”*. Disponível em: [http://www.grupomel.ufba.br/textos/download/marketing\\_pol%EDtico\\_empresarial\\_na\\_campanha.pdf](http://www.grupomel.ufba.br/textos/download/marketing_pol%EDtico_empresarial_na_campanha.pdf). Acesso em 26.11.2012.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em debate: estudos em homenagem a Ruy Rubbem Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 99-127.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6ª ed. revista e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 3, t. 3, São Paulo: Saraiva, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo, MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 83-113.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. V. 4. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

DURANDIN, Guy. *As mentiras na propaganda e na publicidade*. Tradução de Antônio Carlos Bastos de Mattos. São Paulo: JSN, 1997.

FIGUEIREDO, Rubens. *Manual prático de marketing político – Escola política/número 01*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

FINLEY, Moses I. *A Política no mundo antigo*. Lisboa: Ed. 70, 1985.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4ª ed. refundida e ampliada, São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. Direito Fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações administrativas brasileiras. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, p. 13-24, mar./abr. 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 14ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KÖTLER, Philip. *Marketing para organizações que não visam o lucro*. São Paulo: Atlas, 1980.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

MARTINS-COSTA, Judith. Publicidade e ação administrativa: uma interpretação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público*, nova fase, v. 1, nº 26, Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 1992. p. 11-18.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Publicidade oficial: moralidade e impessoalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 83, v. 705, jul. 1994. p. 82-88.

MEDINA OSÓRIO, Fábio . Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 770, 2000. p. 53-92.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z*. 3ª ed. revista e atualizada, 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SANDMANN, Antônio. *A linguagem da propaganda*. Coleção repensando a Língua Portuguesa, 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SCHIRMER, Mário Sérgio de A; GEBRAN NETO, João Pedro. A publicidade estatal em face da Constituição Federal de 1988. *Paraná Judiciário*, Curitiba: Juruá, v. 1 – quadrimestral, p. 13-18, março, 1992.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O Estado espetáculo: ensaio sobre e contra o star system em política*. Trad. Heloysa de Lima Dantas. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico conciso*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual á Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.