

ORIENTAÇÃO N.º 195/2023

TCU: VEICULAÇÃO DE PEÇAS PUBLICITÁRIAS VIRTUAIS QUE ENALTECEM
AGENTE PÚBLICO CONFIGURA PROMOÇÃO PESSOAL

Orientação

A publicidade é princípio administrativo estampado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
[destacamos]

No parágrafo 1º, do mesmo art. 37, da Constituição, a compreensão sobre a publicidade pública é mais bem detalhada, sendo invocadas as finalidades: educativa, informativa ou de orientação social, norteadoras da publicidade pública:

Art. 37 [...]

§ 1º A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos **deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar** nomes, símbolos ou imagens que caracterizem **promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos**.
[destacamos]

Para **Matheus Carvalho**¹, a publicidade pode ser entendida como:

“...premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e transparente. A administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado – o cidadão – tenha acesso ao que acontece com seus direitos.

Com efeito, pode-se estipular que a principal finalidade do princípio da publicidade é o conhecimento público acerca das atividades praticadas no exercício da função administrativa.”

Decisão do TCU

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.687/23², apreciando representações para apurar possíveis irregularidades na publicação de mensagens, fotos e manifestações nos perfis

¹ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p 79.

institucionais do Governo Federal, exerceu exame sobre *posts* nas redes sociais, diferenciando condutas lesivas e condutas regulares, destacando que ações que enaltecem nominalmente agentes públicos caracterizam promoção pessoal:

Acórdão 1687/2023 Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes) Contrato Administrativo. Propaganda e publicidade. Vedação. Promoção pessoal. Autoridade. Servidor público. **A divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público**, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

[destacamos]

Na mesma decisão, o TCU traça definições o princípio da publicidade e avalia os *posts* trazidos à reclamação, que potencialmente violam o cerco da publicidade e alcançam a promoção pessoal dos agentes envolvidos, destacando condutas que não configuram ilegalidades e outras nocivas:

“A Jurisprudência dos Tribunais contribui para a compreensão do conteúdo da norma constitucional e oferece orientações que merecem ser observadas:

‘A Administração Pública, quando fizer publicidade de atos, programas, obras e serviços, não pode incluir nomes, símbolos ou imagens, que de qualquer modo vinculem a matéria divulgada a governante ou servidor público, eis que tal divulgação é apenas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da CF, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.’ (TJSP, Apelação Cível 263.817-1/1, 9ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Yoshiaki Ichihara, 5.2.1997, RT 743/263)

[...]

22. Veja-se, por exemplo, o **primeiro dos posts** mencionados na representação abrigada no TC-004.832/2023-0, **que destaca a cerimônia de posse do ministro da Fazenda**, Fernando Haddad, o qual contém “**um viés jornalístico proeminente**”.

23. Em outro post, **que destaca a participação do ministro da Fazenda no Fórum Econômico Mundial**, opina a instrução que “**mais uma vez não se verifica qualquer viés de promoção pessoal de agentes públicos, mas, sim, matéria de conteúdo predominantemente informativo**”.

24. Na peça em que **aparece a imagem do presidente da República concedendo entrevista a empresas jornalísticas**, afirma ser “de difícil

² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2605949>. Acessado no dia 04 de outubro de 2023.

caracterização qualquer promoção pessoal a partir da notícia veiculada”.

25. Uma **outra peça anexada à representação, que mostra a imagem do presidente da República e menciona o discurso por ele proferido na posse do presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, afirma a instrução estar a situação “em **contexto normal** para altas autoridades públicas, não se identificando, por isso, elementos que possam caracterizar a promoção pessoal de agentes públicos, vedada no texto constitucional”.

26. **Por outro lado, ao analisar as peças anexadas à representação** abrigada no TC-021.536/2023-6, apesar de ponderar que apenas em três das vinte publicações pode-se notar o caráter predominante de autopromoção, sendo a maioria de caráter informativo, **a instrução da AudGovernança assinalou que há elementos que podem se caracterizar como promoção pessoal, como o fato de divulgar o perfil pessoal da primeira-dama, Rosângela Lula da Silva, a Janja.**

27. De se destacar que a primeira-dama não integra efetivamente o governo, não ocupa qualquer cargo administrativo na estrutura da Presidência da República, não se justificando a menção a seu perfil nos canais oficiais.

28. **Outra situação apontada pela instrução técnica como inadequada é o caso em que os canais oficiais das redes sociais foram utilizados para ironizar o fato de o ex-presidente da República ter-se tornado inelegível por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, ou da situação de cassação do mandato do então coordenador da força-tarefa da Operação Lava-Jato.**

29. De fato, **nesta segunda representação, situações como essas, por menos frequentes que sejam, desbordam dos critérios informativos que devem pautar a publicidade do governo e desvirtuam o uso dos canais oficiais do governo federal**, prestando-se a conferir, sob esse aspecto, procedência à representação formulada.

30. Nesse cenário, todavia, havendo situações de caráter informativo e de promoção pessoal nas peças anexadas em ambos os processos pelos representantes, entendo que há procedência, ainda que embora apenas parcial, das representações, e que o cometimento de eventuais novas impropriedades como as verificadas nas peças publicitárias pode ser obstado com a prolação de um acórdão que **dê ciência à atual Secretaria de Comunicação da Presidência da República da potencial ilegalidade e inconstitucionalidade no modus operandi por ela adotado.**

[destacamos]

Conclusão

Ante o exposto, S.M.J., conclui-se que a publicidade administrativa, prevista no art. 37, §1º, da Constituição Federal de 1988, deve, sempre, observar o caráter: educativo, informativo e de orientação, como destacado pelo TCU na análise específica citada.

Desse modo, até mesmo as redes sociais do ente/poder/órgão, devem se concentrar na realização de atos com essas finalidades, não deixando escapar o interesse público. Ações que de alguma maneira prestigiam agentes públicos de modo excessivo, reduzindo o interesse público, gerando promoção pessoal, incorrem em irregularidades, por vezes, até mesmo, em responsabilização, uma vez que não é permitido se utilizar da visibilidade e das ferramentas do Poder Público para favorecer a imagem de determinada pessoa ou denegrir a imagem de outras. A promoção pessoal pode ser verificada na forma dos *posts*, das ações de publicidade, na coloração empregada, nas letras grafadas, e em qualquer elemento que, ainda que subjetivamente, acabe esvaziando e desvirtuando as finalidades da publicidade pública.

Adamantina/SP, 4 de outubro de 2023.

Leonardo Vieira de Souza

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Responsável pela Revisão e Aprovação