A PROMOÇÃO PESSOAL DE AGENTES PÚBLICOS NA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL: estudo de casos em sede de controle jurisdicional[1]

> "*Ora, é na avaliação do conteúdo da obra literária que se verifica a ênfase dada ao trabalho prestado à população e à pessoa que os realizou. Se do seu exame vislumbra-se a existência de informes publicitários que extrapolem os limites permitidos pela Lei Fundamental, a procedência da ação se impõe em face da deliberada intenção de propaganda pessoal*." (Ministro Maurício Corrêa, STF)

RESUMO: Cotejando a norma contida no art. 37, §1º da CR/1988 com as situações fáticas envolvendo informes publicitários da administração pública que contenham nomes, símbolos e imagens de autoridades ou servidores públicos, a principal questão estudada neste trabalho é se, nos casos concretos analisados pelo STF e pelo TJMG, a publicidade institucional promoveu pessoalmente agentes públicos. O objetivo do trabalho foi investigar como têm sido solucionados, em sede de controle judicial dos atos administrativos, o conflito entre a publicidade institucional e a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos. A partir do modelo hermenêutico de ciência do direito descrito por Ferraz Júnior (1980), foi realizado levantamento bibliográfico e jurisprudencial. No estudo da literatura sobre o assunto e da jurisprudência do STF, verificou-se que a norma do art. 37, §1º, da CR/1988 tem por objetivo coibir o abuso, a promoção de cunho nitidamente pessoal e a autopromoção. Na análise qualitativa de 11 decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no período de 2002 a 2012, observou-se que, para averiguar a ocorrência da invocada promoção pessoal é necessário aferir o inteiro teor dos instrumentos de publicidade e indagar a respeito de seu efetivo propósito. Assim, para verificar a violação ao §1º, do art. 37, da CR/1988, necessário avaliar, portanto, a preponderância do conteúdo da publicidade institucional: seu cunho informativo ou promoção pessoal do gestor, pois a referência ao nome ou imagem dos mesmos, em alguma medida, sempre terá viés promocional.

Palavras-chave: Promoção pessoal; agentes públicos; publicidade institucional; princípio da impessoalidade; princípio da publicidade.

1 INTRODUÇÃO

A previsão constitucional da publicidade e transparência da Administração Pública, seja como garantia fundamental do cidadão (art. 5º XIV[2], XXXIII[3], LX[4]), seja como ditame

---

[1] Trabalho publicado na *Revista de Direito Municipal* (ISSN: 1808-5628), Belo Horizonte, v. 45, série 13, p. 11-40, jul./set. 2012.

[2] "Art. 5º [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional"

[3] "Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;" Dispositivo recentemente regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

[4] "Art. 5º [...] LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;"

voltado especialmente à gestão administrativa (art. 37, *caput*[5] e §1º[6]), exige o acesso a informações e a divulgação dos atos praticados, ressalvadas as restrições legais estabelecidas, notadamente no período eleitoral[7].

A publicidade dos atos administrativos ampliou a possibilidade de controle da Administração Pública, razão pela qual a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, Parágrafo Único, III[8]) também vedou a promoção pessoal de agentes públicos.

As previsões legais supra referenciadas podem, em situações concretas, conflitar-se com o princípio da impessoalidade, notadamente em virtude dos critérios estabelecidos no §1º, do art. 37, da Constituição da República, para a publicidade institucional. O referido dispositivo determina que a publicidade institucional não pode conter nomes, símbolos ou imagens que ensejem a "promoção pessoal" de agentes públicos.[9]

Conforme a clássica lição de Hely Lopes Meirelles,

> [...] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como **objetivo do ato**, de forma impessoal."[10] (grifos acrescidos)

---

[5] "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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]"

[6] "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."

[7] "Art. 73. **São proibidas aos agentes públicos**, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VI - nos três meses que antecedem o pleito: [...] b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, **autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais**, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;"

[8] "Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. […] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: […] III - objetividade no atendimento do interesse público, **vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades**;"

[9] O art. 37, §1º, da CR/1988 para tornar mais preciso seu alcance e não ensejar dúvidas quanto ao seu âmbito de aplicação deveria ter-se utilizado da expressão "agentes públicos" ao invés de "autoridades ou servidores públicos". A primeira expressão, conforme magistério de Bandeira de Mello, abrange agentes políticos (vínculo institucional); servidores estatais, entre os quais: servidores públicos (cargos ou empregos) e servidores das pessoas governamentais de direito privado (celetistas) e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. p. 241-245)

[10] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 82.

De igual modo, a publicidade também é corolário constitucional, pois "[...] é indispensável para imprimir um aspecto de moralidade à Administração Pública ou à atuação administrativa [...]"[11]

Cotejando as normas constitucionais em comento com as situações fáticas envolvendo informes publicitários da administração pública que contenham nomes, símbolos e imagens de autoridades ou servidores públicos, o principal problema fático a ser analisado é se a publicidade institucional promoveu pessoalmente os agentes públicos.

Visando elucidar o **tema** deste estudo, apresenta-se o seguinte caso, que efetuou controle de publicidade institucional veiculada por gestor municipal. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Processo Administrativo nº 714.205[12], analisou justamente o referido conflito, tendo havido divergência entre os votos dos conselheiros.

Em 7 de outubro de 2010, o Conselheiro-Relator, Elmo Braz, votou pela ilegalidade de despesa com produção, impressão e distribuição de jornal municipal do qual constava nome e fotos do ex-Prefeito e imputou multa ao responsável.

Naquela ocasião, o Conselheiro Sebastião Helvécio pediu vista dos autos. Em seu voto-vista, proferido em 25 de novembro de 2012, afirmou que "[...] de fato, o órgão informativo da Prefeitura contém algumas fotos e nomes de autoridades, políticos e servidores públicos locais."[13]

Ao votar pela legalidade da despesa, de forma divergente do relator, o citado Conselheiro, apresentou a questão que deveria ser enfrentada pela Corte de Contas, a saber: "[...] o informe publicitário veiculado pelo órgão público municipal juntamente com a imagem e o nome de alguns dos agentes públicos locais caracteriza promoção pessoal das referidas autoridades?"[14]

O seu voto, aprovado pela 2ª Câmara do TCE, vencido o do relator, apresentou, em síntese, o seguinte conteúdo:

> [pelo princípio da impessoalidade] a propaganda institucional jamais poderá ser utilizada para a promoção pessoal do administrador. Reconheceu a importância da publicidade governamental e salientou que ela deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo que a veiculação de publicidade institucional com fim diverso destes configura desvio de finalidade e desrespeito ao princípio da legalidade administrativa. **No caso dos autos, certificou que o fato de o nome e foto do ex-Prefeito terem aparecido em informe publicitário não caracteriza por si só promoção pessoal.** Ponderou que não há como dissociar a

---

[11] MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 927.
[12] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Informativo de Jurisprudência*, nº 37, p. 1.
[13] Processo Administrativo nº 714.205. Rel. Cons. Elmo Braz. Julgado em: 25.11.2010. In: MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Informativo de Jurisprudência*, nº 37, p. 1.
[14] Ibidem.

> figura do chefe do Executivo das informações prestadas no órgão publicitário da Prefeitura, sob pena de prejudicar o conteúdo informativo das notícias veiculadas e de não realizar um diálogo verdadeiro entre Administração Municipal e munícipes. [...] Considerou que o caso não é de propaganda de um governo específico, mas das obras e programas da Administração Municipal, tendo sido atendida a finalidade pública das informações prestadas [...].[15]

A partir da situação fática apresentada, o **problema** deste trabalho é investigar como tem sido solucionados, em sede de controle judicial dos atos administrativos, o conflito entre a publicidade institucional e a promoção pessoal autoridades e servidores públicos.

O **objetivo** geral deste trabalho é indicar, se juridicamente admissível, em que hipóteses o gestor público pode incluir, na publicidade institucional dos órgãos e entidades públicas, nomes, símbolos ou imagens que não caracterizem promoção pessoal e, portanto, não violem o princípio da impessoalidade. Para tanto, propõe-se, ainda, compreender, a partir do modelo hermenêutico da ciência do direito, desenvolvido por Tércio Sampaio Ferraz Júnior[16], como tem sido compreendida, pelo Judiciário, a noção de promoção pessoal dos agentes públicos, vez que o texto constitucional encarregou o intérprete de definir, em que situações, a utilização do nome, símbolo ou imagem dos gestores implica em conduta vedada pelo ordenamento jurídico.

A principal **justificativa** dada à realização desta investigação diz respeito ao fato de que os agentes públicos, sobretudo após o advento da rede mundial de computadores, possuem meios mais abrangentes de publicidade institucional e técnicas acessíveis para o registro de informações (fotos, filmagens, redes sociais) e, também por esses fatores, promovem a publicidade institucional da gestão pública que pode ensejar conflitos entre princípios e normas supra-referenciados, dificultando, tanto a divulgação das atividades administrativas à população em geral, quanto o controle jurisdicional dos abusos cometidos em sede de "promoção pessoal" por parte dos agentes públicos.

A investigação também se justifica diante da ausência de estudos[17] que tenham realizado análises qualitativas da jurisprudência brasileira, sobretudo visando indicar orientações aos gestores e tendências dos tribunais quanto a matéria discutida. Em que pese

---

[15] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Informativo de Jurisprudência*, nº 37, p. 1. grifos acrescidos

[16] As principais características do modelo hermenêutico da ciência do direito são os seguintes, conforme o citado autor: • sua tarefa é interpretar textos e suas intenções, tendo em vista uma finalidade prática; • trata da questão da integração do direito, verificando se o intérprete pode ir além da compreensão da norma, configurando novas hipóteses normativas quando o direito vigente não as prevê ou mesmo quando as prevê, mas de modo não satisfatório; • promove a completude de um sistema de normas mediante um procedimento argumentativo no preenchimento das lacunas. (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do Direito*. São Paulo: Atlas, 1980. p. 87 e segs.)

[17] Como estudos sobre o tema citem-se os realizados por (DALLARI, s.t.; SANTOS, 2012; COSTA, 1991; CASTRO e RODRIGUES, 2010; MACHADO, 2007)

haver farta bibliografia acerca dos princípios da administração pública, o problema da promoção pessoal não foi devidamente desenvolvido na literatura e ainda não consolidado o acompanhamento da dinâmica jurisprudencial e do processo de aplicação dos princípios constitucionais ainda está em fase de desenvolvimento como campo de investigação autônomo do direito público.

Quantos aos **aspectos metodológicos** da investigação, a vertente metodológica da pesquisa, a partir da classificação apresentada por Gustin e Dias[18] é de cunho dogmático-jurídico pois visa investigar os elementos internos do ordenamento jurídico. Entretanto, não é vertente exclusiva, pois, utilizando-se de elementos sociológico-jurídicos, pretende apreender o efeito deste sistema no meio social, notadamente no âmbito jurisdicional. Do ponto de vista das técnicas de pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico e jurisprudencial, este último circunscrito a análise qualitativa de 11 decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no período de 2002 a 2012. A delimitação temporal deveu-se à tentativa de averiguar as decisões mais recentes da citada corte. A escolha deste tribunal deveu-se ao fato de que o Superior Tribunal de Justiça, em regra, não tem analisado o referido conflito em sede de recurso especial, haja vista a necessidade de reexame de prova, vedado pela Súmula 7[19] da referida Corte, como ilustram os julgados localizados no site institucional do STJ que analisaram o conflito entre "publicidade institucional" e "promoção pessoal", a saber: Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 2003/0179442-9[20] e Recurso Especial nº 2003/0179442-9[21], ambos inadmitindo o recurso especial.

A escolha do TJMG justifica-se pelo fato do referido Estado possuir o maior número de municípios do País, razão pela qual supõe-se que também apresentaria diversidade de condutas necessárias para a avaliação dos problemas apresentados – fato que se confirmou no levantamento realizado.

O estudo das principais decisões do STF sobre o tema também foi realizado quando do estudo do regime constitucional da publicidade institucional e das hipóteses de promoção pessoal analisadas pela Suprema Corte, sem que se pudesse estabelecer pensamento consolidado ou tendência, devido a exiguidade de casos apreciados.

---

[18] GUSTIN, M. S. B; DIAS, M. T. F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica:* teoria e prática. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

[19] "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial" (BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 7. Disponível em <www.stj.jus.br>)

[20] BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 2003/0179442-9. Disponível em <www.stj.jus.br>

[21] BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2003/0179442-9. Disponível em <www.stj.jus.br>

O levantamento e análise de jurisprudências, tal como explicitado, também justifica-se para a elucidação das questões-problema propostas, e, considerando o estudo interpretativo do conceito jurídico indeterminado "promoção pessoal" constante do art. 37, §1º da CR/1988, requereu trabalho interpretativo de decisões judiciais responsáveis pela análise dos conflitos de normas estudados.

2 A PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E A PROMOÇÃO PESSOAL, NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Conforme determina o art. 37, §1º, CR/1988:

> A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nome, símbolos ou imagens **que** caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.[22] (grifo acrescido)

Do referido texto normativo tem-se que:

À primeira vista, o dispositivo trata de publicidade institucional e não de propaganda. Segundo Hugo Brito Machado, enquanto aquela tem o objetivo de dar conhecimento de fatos ocorridos na gestão administrativa, a propaganda visa influir no comportamento das pessoas.[23]

A Constituição da República não só permite como determina a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos em consonância com o princípio da publicidade (art. 37 *caput* da CR/1988) e da transparência (art. 5º, XXXIII, da CR/1988).

Em consonância com este preceito, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.601/2001, do Estado do Rio Grande do Sul, na ADI nº 2472-MC, que restringia a propaganda institucional e obrigava a divulgação de custos e detalhes da sua contratação.

Segundo o voto da lavra do Ministro Maurício Correa, *in verbis*:

> [...] 3. Preceito que veda 'toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo' (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação prática. Relevância da suspensão de sua vigência.
> 4. Cláusula que determina que conste nos comunicados oficiais o custo da publicidade veiculada. Exigência desproporcional e desarrazoada, tendo-se em vista

---

[22] BRASIL. Constituição da República (1988). Disponível em: <www.presidencia.gov.br>

[23] MACHADO, Hugo de Brito. Carga tributária e gasto público: propaganda e terceirização. *Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT*, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, jan./fev. 2007.

> o exagero dos objetivos visados. Ofensa ao princípio da economicidade (CF, art. 37, *caput*)[24]

A propaganda institucional **deverá** ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Em que pese a inicial obviedade da regra de conduta, tratam-se de conceitos jurídicos indeterminados que devem ser densificados na aplicação da norma. Analisando caso referente a esta questão, o STF, ao aprecisar o RE nº 208.114-1/SP,[25] - mesmo não admitindo o recurso extraordinário de decisão do TJSP que havia declarado inválido o ato administrativo impugnado, condenando a ex-gestora a ressarcir os cofres públicos com o valor gasto - entendeu não haver informação de caráter educativo, informativo ou de orientação social a publicidade veiculada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no ano de 1989, sobre a posição do governo municipal em relação a greves realizadas nos dias 14 e 15 de março daquele ano. No seu voto, o Min. Relator Octávio Gallotti entendeu que a simples leitura do texto publicitário deixou entrever finalidades diversas da simples informação de cunho educativo, pois apresentada com viés pessoal e partidário. Além disto, foram veiculadas após o término da referida greve, momento em que a população não carecia das supostas informações.[26]

Em voto vencido divergente, Sepúlveda Pertence, ao contrário, não só conheceu do recurso, como considerou-o procedente, ao ponderar que

> Não há, no texto [publicitário] – reconhecem todos – qualquer laivo de promoção pessoal, mas simples explicação de uma conduta governante relevante e objeto de críticas da grande imprensa: não consigo enxergar na Constituição a vedação ao Governante de cumprir este dever primário de comunicação e informação.[27]

Quanto a utilização de nomes, símbolos e imagens de autoridades e servidores públicos nos aparatos publicitários, duas situações serão analisadas na jurisprudência a ser estudada no item seguinte: a impossibilidade de sua utilização e sua possibilidade, entretanto, de forma condicionada.

Quanto a impossibilidade de sua utilização, os votos nem sempre esclarecem se podem se dar de forma condicionada, pois analisam situações concretas em que não poderiam ter sido utilizados os nomes, símbolos e imagens dos agentes públicos.

---

[24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.472-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgamento em 13-3-2002, Plenário, DJ de 22-11-2004. Disponível em: <www.stf.jus.br>
[25] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 208.114-1/SP. Disponível em: <www.stf.jus.br>
[26] Idem. p. 413
[27] Idem p. 431-432.

No RE nº 191668/RS, relatado pelo Min. Menezes Direito, foi apresentado posicionamento no sentido de que "[...] o art. 37, *caput*, e seu § 1º, da CF, impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam."[28] Também ficou consignado neste julgado que na divulgação dos atos de governo não haja qualquer identificação capaz de retirar o caráter de impessoalidade e as condições formais de veiculação da publicidade institucional (caráter educativo, informativo ou de orientação social).

No caso em análise, a 1ª Turma do STF negou provimento a este Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Porto Alegre contra acórdão do tribunal de justiça local que o condenara a abster-se da inclusão de determinado *slogan* na publicidade de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas. O referido *slogan* incluía a expressão "Administração popular" nas campanhas publicitárias da Prefeitura eleita em 1988 e, segundo o ministro relator, esta expressão identificava o governo municipal atual e uma certa maneira de governar.

O acórdão exarado concluiu que

> [...] a referida regra constitucional objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais, que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social, sendo incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, **aí incluídos slogans que caracterizem a promoção pessoal ou de servidores públicos**. Asseverou-se que a **possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público** ofende o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando imposto na Constituição.[29]

Quanto a hipótese da publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos poder constar nome, símbolos ou imagens, esta fica condicionada a que os mesmos não caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

No STF, o voto divergente do Ministro Sepúlveda Pertence no RE nº 208.114-1/SP supra referenciado, ilustrou esta possibilidade. A Constituição, assim, segundo esta vertente, não proíbe, mas condiciona, o uso do nome, símbolos ou imagens dos agentes públicos nas propagandas institucionais, situação, portanto, que exige a análise caso a caso, em sede de controle judicial dos atos administrativos.

---

[28] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 191668/RS. Rel. Min. Menezes Direito. Julgado em 15.4.2008. *Informativo STF* nº 502, Brasília. Disponível em: <www.stf.jus.br>

[29] Ibidem. Grifos acrescidos.

Deste modo, é preciso distinguir duas situações: a) a utilização de nomes, símbolos e imagens com desvio de poder[30], sendo, portanto, vedada; b) a utilização de nomes, símbolos e imagens visando dar publicidade aos atos administrativos, obras, serviços, programas sociais e campanhas de cunho educativo, informativo ou de orientação social.

A análise do material publicitário veiculado deverá demonstrar o cumprimento da finalidade constitucionalmente admitida à propaganda institucional: seu caráter educativo, informativo ou de orientação social, o mesmo ocorrendo com a citação do nome e a veiculação da imagem do agente público.

O fato de os termos "caráter educativo, informativo ou de orientação social" e "promoção pessoal" consistirem em conceitos jurídicos indeterminados, não impede a sua identificação, podendo até dizer-se que eles consistem em conceitos indeterminados *a priori*, mas sempre determináveis no caso concreto. Vale dizer, pois, que os conceitos indeterminados não são indetermináveis, pelo contrário, são fórmulas, que permitem ao intérprete ajustar a norma à hipótese concreta, de modo a dar melhor significado aos conceitos.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello

> É que mesmo estes conceitos chamados fluidos possuem um núcleo significativo certo e um halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa. Daí que resulta que haverá sempre uma zona de certeza positiva, na qual ninguém duvidará do cabimento da aplicação do conceito, uma zona circundante, onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma zona de certeza negativa, onde será indisputavelmente seguro que descabe a aplicação do conceito.[31]

O que se pretenderá demonstrar é que o conflito entre o princípio da impessoalidade e o da publicidade, no caso de promoção pessoal de agentes configura-se com aquilo que o citado autor denomina "halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa", ou seja, há dúvida em relação ao que que pode ser veiculado como propaganda institucional de caráter educativo, informativo ou de orientação social e na qual a utilização do nome e imagem de agentes públicos, com esses mesmos objetivos, sem ser considerada promoção pessoal.

Dada a exiguidade dos casos levados à Suprema Corte e as divergências apresentadas, difícil indicar as "zonas de certeza positiva" nas quais o gestor público pode incluir, na publicidade institucional dos órgãos e entidades públicas, nomes, símbolos ou imagens que

---

[30] Há, no direito brasileiro, conceito legal de "desvio de poder", como vício relativo à finalidade, definido pela lei nº 4.717/65, na alínea "e", no § único, de seu artigo 2º, como aquele que se "[...] verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência".

[31] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 373.

não caracterizem promoção pessoal, razão pela qual será feita adiante a análise da jurisprudência mineira, como estudo de caso.

3 ESTUDO DA JURISPRUDÊNCIA DO TJMG

De forma semelhante aos casos analisados pelo STF, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais pronunciou-se em diversos casos concretos acerca de supostas práticas de atos ilegais por veiculação de propagandas institucionais irregulares. Em vários julgados a promoção pessoal de agentes públicos na publicidade foi considerada conduta vedada, resultando, ora na sua nulidade, ora foi caracterizada como ato de improbidade administrativa, com as diversas sanções aplicadas à espécie, como será visto a seguir.

O Des. Edgard Penna Amorim, em julgado que analisou o tema em estudo, tratou de elucidar o desafio colocado ao julgador ao afirmar que:

> A matéria […] é tormentosa, pois depende de identificar, no caso concreto, se a publicidade de atos e obras públicas se ateve aos propósitos educacional e informador de que necessariamente se deve revestir (CR/88, art. 37, §1º, 1ª parte), ou se enveredou no sentido da autopromoção dos agentes políticos.[32]

Feita a busca pelas palavras-chave quanto ao inteiro teor do acórdão, foram encontradas 266 ocorrências. Entretanto, refinando a pesquisa para a busca na ementa das decisões, mediante as palavras-chave "publicidade institucional" e "promoção pessoal" foram encontradas 11 ocorrências, que serão estudadas minuciosamente, a seguir, sob aspecto qualitativo, visando destacar a situação fática objeto do julgamento e os fundamentos jurídicos utilizados pelos julgadores.[33] Destas, 7 entenderam violada a regra do art. 37, §1º, da CR/1988; 4 decisões, ao contrário, julgaram improcedentes os pedidos formulados, demonstrando não haver, *in casu*, a promoção pessoal de agentes públicos. Após o estudo destes casos, outros julgados desta mesma Corte - que serviram de base para fundamentar os 11 casos estudados inicialmente - foram comentados e referenciados.

No julgamento de caso acerca do tema em estudo, o Des. Fernando Botelho, do TJMG, antes do proferimento do seu voto fez questão de assinalar que a veiculação de nomes

---

[32] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001. Relator Des. Fernando Botelho. 8ª Câmara Cível. Data de Julgamento 24/02/2011. Comarca de Lavras-MG. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

[33] Seguem os resultados obtidos em 25/08/2012 no site <www.tjmg.jus.br>: "Foram encontrados 11 Espelhos de Acórdãos com os critérios utilizados; Palavras: publicidade E institucional E promoção E pessoal; Utiliza termos relacionados: SIM; Data de julgamento inicial: 01/01/2002; Data de julgamento final: 28/08/2012"

e imagens de agentes públicos na publicidade institucional é corriqueira, inclusive no âmbito do próprio Poder Judiciário, a saber:

> […] gostaria de fazer, inicialmente, um acréscimo de dois exemplares que extraí da Internet. Um, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e o outro, do Supremo Tribunal Federal, ambos evidenciando fotos e referências a Desembargadores e Ministros, inclusive dos dois Presidentes, o do TJMG e o do STF, com o que tento evidenciar que os veículos de comunicação institucional têm finalidade informativa, que não será atingida senão com a identificação dos seus agentes integrantes, inclusive, visualmente, considerados através de fotografias e nominalmente mencionados.[34]

A análise foi dividida em duas partes: na primeira, foram analisadas as hipóteses em que ocorreu a promoção pessoal vedada. No segundo grupo encontram-se as decisões em que esta não restou caracterizada.

Nos casos a seguir decidiu-se pela ocorrência de promoção pessoal vedada:

1) Cuidou o primeiro caso estudado de apelação cível interposta pelo ex-prefeito do Município de Borda da Mata/MG contra sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público que julgou procedente o pedido inicial e condenou o ex-prefeito a ressarcir aos cofres públicos a quantia indevidamente empregada nos atos de promoção pessoal. As condutas praticadas que ensejaram a condenação foram descritas pelo Des. Oliveira Firmo:

> [...] foram muitas as faixas, os *banners* e os impressos confeccionados para a divulgação de eventos promovidos pela Prefeitura de Borda, ou relacionados à administração municipal, nos quais o réu fez inserir a palavra Reconstrução, que foi o nome da sua chapa nas eleições municipais, ou contendo o seu nome, com a evidente intenção de manter viva a lembrança da chapa eleitoral ou do candidato, com vista à candidatura à reeleição para o cargo. Nas fotografias das peças [...] , no cartaz e nos cartões, em todos constam a divulgação da chapa eleitoral ou a promoção pessoal do Prefeito, feitas à custa do erário municipal, o quê, sem dúvida, caracterizou grave irregularidade administrativa.

Diante deste caso, decidiu-se que a publicidade institucional:

- extrapolou o desiderato informativo, educativo e de orientação previstos na Constituição Federal;
- incidiu o alcaide em violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, com afronta direta ao art. 37, §1º, da CR/1988;
- fazer publicidade de modo a vincular o próprio nome e imagem, servindo única e exclusivamente para auto-promoção do Prefeito, exaltando as ações positivas

[34] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001. Relator Des. Fernando Botelho. 8ª Câmara Cível. Data de Julgamento 24/02/2011. Comarca de Lavras-MG. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

da Administração Pública como se suas fossem, configura promoção pessoal vedada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

2) O segundo caso estudado – que acatou parcialmente, em sede de agravo de instrumento em ação popular[35], o pedido do autor para suspender a realização da publicidade por violação ao art. 37, §1º da CR/1988 - originou-se de denúncia apresentada pelo Ministério Público estadual segundo a qual a Prefeita do Município de Lavras inseriu seu nome e imagem nos Informativos da Prefeitura Municipal.[36]

Na decisão, de relatoria da Desª Sandra Fonseca, ficou consignado que

> [...] verifica-se que a propaganda realizada afrontaria o §1º, do art. 37, da CF/88, mas somente na medida em que vincula o nome e a imagem da agravada a obras e programas da Administração, já que, como se disse acima, a propaganda, em si, não é proibida. [...] Pelo exposto, dou parcial provimento ao recurso, apenas para determinar a **proibição da vinculação da imagem e do nome da agravada Jussara Menicucci de Oliveira, bem como de símbolos de sua gestão, à publicidade de atos, obras, programas, serviços ou campanhas da Administração Municipal**.[37]

3) Outro julgado que também reconheceu a promoção pessoal vedada refere-se a apelação cível[38] interposta pelo Ministério Público em sede de ação civil pública contra sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados em face de ex-prefeito e do Município de Boa Esperança para retirada da propaganda ilegal de bens ou atos públicos; abster-se de utilizá-la ulteriormente; não criar outro logotipo que faça alusão a imagem pessoal do Prefeito ou de seu partido político; ressarcimento das despesas ao Município com a retirada da propaganda ilícita; multa diária para a hipótese de descumprimento das obrigações de fazer e não-fazer.

Nas alegações recursais o Ministério informou as características da propaganda ilegal impugnada:

---

[35] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 1.0382.11.000661-8/001; Relatora: Sandra Fonseca. Data do julgamento: 13/09/2011. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

[36] Os conteúdos da publicidade institucional discutida constam do acórdão, a saber: “Todos serão beneficiados com a Gestão para Resultados. Os servidores municipais serão mais capacitados. Os trabalhos serão otimizados, fazendo com que os benefícios cheguem mais rápido. Jussara Menicucci - Prefeita de Lavras"; "CEDET FAZ 17 ANOS E RECEBE VISITA DA PREFEITA JUSSARA MENICUCCI - A prefeita Jussara Menicucci, responsável pela aprovação da proposta para a criação do CEDET, participou no dia 10 de junho, das comemorações de seus 17 anos de criação. Um projeto desenvolvido pela educadora Dra. Zenita Guenther, que chama atenção de educadores ao redor do mundo ..." (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 1.0382.11.000661-8/001... *op. cit*)

[37] Ibidem. Grifos acrescidos.

[38] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº Apelação Cível 1.0071.08.037483-9/001, Relator(a) Des.(a) Albergaria Costa. 3ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 02/06/2011. Comarca de Boa Esperança. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

> [...] o logotipo criado pelo Município é estilizado com destaque para uma estrela vermelha, de modo a torná-la semelhante ao desenho de uma pessoa com os braços abertos. [Também] argumentou que tal logotipo ostenta o símbolo do Partido dos Trabalhadores - PT, o que ofende ao princípio da impessoalidade e constitui manifesta ilegalidade.[39]

Cotejando a situação apresentada no caso concreto, o Desª Relatora Albergaria Costa concluiu que "O Administrador pode eleger outros símbolos para o Município desde que não haja menção, sequer implícita, a 'nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos' e obviamente dos respectivos Partidos Políticos."[40]

No caso concreto, a Desª. Relatora entendeu que a estrela vermelha estilizada possui nítida e indisfarçável identificação com o Partido dos Trabalhadores – PT e, como a logomarca utilizada pelo Partido em questão foi objeto de ampla e extensiva divulgação ao longo dos anos, os eleitores podem identificar e associar prontamente o símbolo ao PT.

Na justificativa jurídica para o voto em questão, concluiu que "O intérprete deve ser intransigente na defesa dos princípios constitucionais. Portanto, as peças de propaganda institucional não podem dar margem a qualquer forma de vinculação - ainda que velada ou subliminar - entre o Município e o Partido Político a que é afiliado o Prefeito."[41]

4) Também foi reconhecida a promoção pessoal de ex-prefeito em publicidade institucional realizada no Município de Fortaleza de Minas. Condenado por improbidade administrativa na 1ª instância[42], em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado, houve a confirmação da decisão e a consequente improcedência do recurso pela 2ª Câmara Cível do TJMG, no julgamento da apelação cível interposta pelo réu.[43]

Em que pese não terem sido esmiuçados no acórdão, os fatos objeto da condenação referem-se a campanha publicitária visando divulgar a presença de autoridades estaduais no Município para anunciar obra a ser realizada. Segundo o *Parquet*, a ilegalidade consistiu no fato de "[…] propagar a sua própria imagem, seu nome, supostas qualidades e feitos,

---

[39] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0071.08.037483-9/001.
[40] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0071.08.037483-9/001
[41] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0071.08.037483-9/001
[42] A condenação, confirmada pelo TJMG, aplicou ao agente público as seguintes sanções: "[...] suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; multa civil equivalente a 10 (dez) vezes o valor da remuneração recebida à época; proibição de contratar com o Poder Público e dele receber incentivos fiscais e creditícios por 5 (cinco) anos; ressarcimento de danos ao Poder Público em relação as matérias publicadas às fls. 22 a 24, com devolução dos valores respectivos em proveito do Município que deverá ser objeto de liquidação futura" (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0348.07.000873-8/001. *Op. cit.*)
[43] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0348.07.000873-8/001, Relator Des. Carreira Machado. 2ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 13/01/2009. Comarca de Jacuí. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

colocando a máquina administrativa, principalmente seus recursos, a serviço dos seus interesses particulares, certamente com vista ao pleito eleitoral".[44]

No voto do relator, Des. Carreira Machado, ficou consignado que a publicidade institucional veiculada feria a regra do art. 37, §1º, em virtude:

- da quantidade de material distribuído, pois foi contratada a […] a assinatura semestral de 50 exemplares do jornal Folha da Manhã a serem distribuídos nas salas de aula diariamente;
- do fato do [ex-prefeito], a pretexto de prestação de contas de seus feitos à população, constantemente destacar as suas qualidades com divulgação de sua imagem e referência expressa ao seu nome;
- permitir a exaltação pessoal dos feitos do ex-prefeito;
- estampar, com tanta frequência, a sua foto;

O citado Relator concluiu o voto afirmando que:

> No caso em apreço, restou comprovado que o Prefeito do Município de Fortaleza de Minas, sob a justificativa de informação institucional e transparência na gestão pública, utilizou-se dos serviços de propaganda da Empresa Jornalística contratada pela municipalidade para divulgar a sua imagem, nome e qualidades, violando norma e princípios constitucionais.[45]

5) O caso que também configurou promoção pessoal na publicidade institucional referiu-se a análise da legalidade do uso da logomarca "JF EM AÇÃO". O caso é interessante por tratar da colocação de nomes de autoridades em placas inaugurativas de obras públicas. Trata-se de agravo de instrumento[46], movido nos autos de ação civil pública intentada pelo Ministério Público, contra a liminar deferida que determinou aos réus (um deles ex-prefeito do Município de Juiz de Fora) que se abstivessem da utilização da logomarca discriminada na inicial com o *slogan* "Juiz de Fora em ação".

Como premissas de seu voto, a Desª Relatora, Vanessa Verdolim Hudson Andrade afirmou, quanto ao uso de logomarcas em aparados publicitários pela administração municipal:

> […] considera-se abusiva [...] quando desnecessária, quando se usa a logomarca da administração e não do município ou quando é utilizada a colocação de placa no período eleitoral visando a promoção pessoal do governante. Ou seja, é abusiva a prática quando se afasta da finalidade de simples marcas inaugurativas e indicativas de obras públicas ou feitos institucionais. […] **nem proíbe que se informe nelas o**

---

[44] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0348.07.000873-8/001

[45] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0348.07.000873-8/001.

[46] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0145.07.381358-9/005 , Relatora Desª. Vanessa Verdolim Hudson Andrade. 1ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 12/08/2008. Comarca de Juiz de Fora. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

> **nome das autoridades responsáveis pela obra, como marco do momento político e social,** pois toda cidade deve ter preservada a sua história e a história e feita pelo próprio povo, do qual se destacam as autoridades responsáveis pela sua evolução, pelo seu progresso e desenvolvimento.[47]

Feitas estas considerações, como o processo ainda seguiria o seu curso, sobretudo em razão do conjunto probatório a ser analisado no futuro, decidiu-se que, em princípio, haveria a promoção pessoal do gestor, pois

> Prevendo a legislação municipal que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos Órgãos Públicos Municipais utilizará a simbologia oficial do Município e vedando a **utilização de artifícios que sirvam para personificar a Administração**, ainda que veladamente, de modo especial cores, símbolos ou imagens que criem identidade institucional particular, o princípio da moralidade administrativa impõe a suspensão do uso de outros logomarcas e *slogans*, até decisão final da ação civil pública.[48]

6) Também foi considerado caso de promoção pessoal do agente público a adoção da mesma logomarca utilizada pelo Prefeito Municipal em sua campanha de reeleição, pelo Município de Jampruca. No reexame necessário, em sede de ação popular contra o ex-prefeito de Jampruca, a sentença condenatória, que determinou a retirada do símbolo 'coração estilizado' do material de divulgação institucional do Município foi confirmada. Segundo o Relator do caso, Des. Moreira Diniz "[...] não há dúvida de que a similaridade das logomarcas favorece o Prefeito Municipal na divulgação de sua reeleição, caracterizando, portanto, promoção pessoal, vedada pela Constituição Federal."[49]

Na decisão ficou consignado que "Resta clara a violação do artigo 37, §1º, da Constituição Federal, quando se verifica que a Municipalidade utilizou-se, para fim de propaganda institucional, de logomarca similar à utilizada pelo Prefeito Municipal em sua campanha de reeleição."[50]

7) Neste caso, o ex-Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete fez publicar no Boletim Informativo da Prefeitura daquela municipalidade publicidades de cunho personalístico.[51] O citado agente político foi condenado pelo juiz de 1ª instância, em sede de

---

[47] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0145.07.381358-9/005. *Op. Cit.*
[48] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0145.07.381358-9/005. Grifos acrescidos.
[49] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0327.04.012992-3/001, Rel Des. Moreira Diniz. 4ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 26/06/2008. Comarca de Itambacuri. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>
[50] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0327.04.012992-3/001
[51] Eis alguns conteúdos do Boletim analisados pelo TJMG: "O Governo Vicente Faria, vem apresentar ao povo de nossa cidade o trabalho sério da ADMINISTRAÇÃO PROGRESSITA, GOVERNO PARTICIPATIVO"; "Na área da Saúde, o Prefeito Vicente Faria está investindo além do determinado por Lei. Dessa forma, bons resultados estão sendo obtidos em Conselheiro Lafaiete". "O Prefeito Vicente Faria é um dos poucos prefeitos de Minas Gerais que destina recursos para a Assistência Social". "O Governo Vicente Faria, além de realizar obras por toda a cidade, também se preocupa com a cultura e o lazer de nosso povo".

ação civil pública por improbidade administrativa e a sentença foi confirmada pela 2ª Câmara Cível do TJMG, no julgamento de apelação cível interposta pelo ex-prefeito.[52]

Quanto a exegese do art. 37, §1º da CR/1988, o Rel. Des. Brandão Teixeira, explicitou as diretrizes de sua análise, ao afirmar que

> Decorre da literalidade do dispositivo retro que a intenção do constituinte foi dizer que a propaganda deve ter ênfase educativa, informativa ou de orientação social do ato, sendo absolutamente avesso ao comando constitucional qualquer tipo de benefício ou evidenciamento individual. Mas no caso dos autos houve evidente abuso por parte do alcaide, vez que não houve mera menção de seu nome, mas verdadeira promoção de sua pessoa. A ênfase da publicidade não está posta na obra ou serviço, mas na pessoa à frente da Administração que os realizou.[53]

Com base nessas premissas e na análise das citadas matérias veiculadas nos Boletins Informativos, concluiu o Des. Brandão Teixeira:

> É evidente que a publicidade realizada pelo requerido, **com indicação clara, repetitiva e destacada, do nome do prefeito, passando a mensagem de que ele, o prefeito, seria o responsável pelas realizações da Administração Municipal, possui a intenção de patrociná-lo pessoal e politicamente.**[54]

Além dos casos analisados, outras decisões do TJMG e citadas nos julgados anteriores, também afirmaram a promoção pessoal em sede de publicidade institucional, nas seguintes situações fáticas:

- Uma mensagem intitulada: "Fim de Ano Marcelo", veiculada entre os dias 23 e 31 de dezembro de 2001, em TV comercial e a cabo, com um custo de R$ 393.824,86, pagos pela COPASA, **na qual não foi divulgado qualquer ato, serviço, obra, nem mensagem de cunho informativo, educativo ou de orientação social, como prega a lei**.[55]
- A publicação da Revista Copasa, especialmente o nº 5, de 2002, distribuída a todos os assinantes do Jornal Estado de Minas, como encarte, no dia 8 de fevereiro de 2002, com divulgação de serviços e obras, **porém com fotos e nomes de forma repetida, contumaz e desnecessária**.[56]

---

[52] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.00.236772-0/000. Rel Des. Des.(a) Brandão Teixeira. 2ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 02/04/2002. Comarca de Conselheiro Lafaiete. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

[53] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.00.236772-0/000

[54] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0000.00.236772-0/000.

[55] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1); Relator: Nilson Reis; Relator do Acórdão: Nilson Reis; Data do acórdão: 22/06/2004; Data da publicação: 06/08/2004.

[56] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1); Relator: Nilson Reis; Relator do acórdão: Nilson Reis; Data do acórdão: 22/06/2004; Data da publicação: 06/08/2004.

Passa-se a análise dos casos que não acataram a tese da promoção pessoal dos agentes públicos julgados pela Corte Mineira.

1) O primeiro caso analisado cuida de Agravo de Instrumento movido pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra a decisão que, exarada nos autos da ação civil pública por ele ajuizada em face de ex-prefeito de São João Del Rey, indeferiu a liminar pleiteada para declarar a indisponibilidade dos bens do agente público.

Em que pese divergência entre os julgadores, e ter havido afirmação do voto do Des. Oliveira Firmo, no sentido de que "É mesmo duvidosa a pretensão contida nas referidas publicações", este pedido foi indeferido com base na seguinte justificativa:

> [...] constatando-se em juízo de cognição sumária que os exemplares das publicações institucionais que instruem a inicial da ação civil pública por improbidade administrativa exibem conteúdo similar àquela que tanto a d. PGR/MG quanto o eg. TRE/MG apontaram regular, restrita ao âmbito informativo da publicidade institucional, inexistente elementos seguros para se descortinar o sucesso da acusação que, com base no art. 10, XI, ou no art. 11, I, da Lei n.º 8.429/92, reclama condenado o ex-prefeito por desvirtuar dita publicidade para fins de promoção pessoal [...][57]

Também o Des. Oliveira Firmo, em seu voto, apresentou as justificativas para o indeferimento do pedido, a saber:

> [...] não se pode afirmar que a mera existência de menção à pessoa do prefeito nas publicações, ou mesmo na transcrição de depoimentos ou falas dele, não se poderiam tomar por sério indício de improbidade, pois para tanto torna-se necessária uma análise que depende do exame e confirmação das provas.[58]

2) O segundo caso analisado trata-se de apelação interposta pelo Ministério Público em face da sentença proferida pelo Juiz de Direito da comarca de Bom Despacho, que julgou improcedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de agentes públicos municipais. O pedido foi deferido pelo Des. Relator Bitencourt, que foi voto vencido.

A conduta praticada referiu-se à expedição de boletins informativos para divulgar as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Ação Social de Bom Despacho. Para o Des. Relator Bitencourt Marcondes os atos acabaram por promover a pessoa da Secretária,

---

[57] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento Cv 1.0625.11.008060-7/001. Relator Des. Peixoto Henriques. 7ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 17/07/2012. Comarca de São João Del Rey. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

[58] Ibidem

pois "[...] quando se destaca determinado órgão, com a assinatura de seu representante no boletim informativo, com fotos de sua pessoa, tal fato denota a intenção de autopromoção"[59]

Ao contrário da opinião do Relator, o voto vencedor, do Des. Fernando Botelho, mesmo diante dos fatos apresentados, entendeu que

> [...] não nos parece que a veiculação de informe publicitário, em jornal ou veículo de comunicação institucional do Poder, caracterize, por si só, ato de promoção pessoal do agente público. O veículo de comunicação institucional é criado para informar. Informar, por ele, é transmitir, ao público dele destinatário, informação ligada à administração a que corresponda. No caso presente, a Apelada limitou-se a veicular, no jornal da própria secretaria municipal ("Informativo Especial - Secretaria Municipal de Ação Social" - fls. 18 e seguintes), dados relacionados com suas atividades como secretária de ação social e comunitária.[60]

O Des. Fernando Botelho, neste caso, mas também fazendo menção a decisões anteriores que proferiu sobre o tema, entende que, diante de eventual conflito entre os princípios da publicidade e da impessoalidade por promoção pessoal, o preponderante deve ser o da publicidade. É dele as seguintes afirmações:

> [...] a garantia que embasa o princípio da publicidade na Administração Pública, como instância natural da transparência na gestão, ganhará realce e prevalência sobre sua exceção mitigatório-vedatória - a promoção individual dos agentes políticos e servidores públicos - o que significa dizer que, naqueles atos veiculatórios nos quais o fito primeiro termine por se confundir com o outro, prestigiar-se-á a validez da plena e mesmo da máxima divulgação de todos os atos e programas dos órgãos e entidades públicas, como corolário do próprio direito coletivo à informação.[61]

3) O terceiro caso refere-se a apelação cível oriunda da comarca de Ipatinga, que insurgiu-se contra decisão de primeira instância em sede de ação civil pública[62] que havia condenado os réus (ex-prefeito e ex-chefe da assessoria de comunicação do Município) a solidariamente ressarcirem ao Município os valores gastos pela impressão do informativo utilizado para promoção pessoal do ex-Prefeito.

Nos Boletins Informativos analisados foram analisadas as imagens nele contidas. Quanto ao primeiro Boletim, concluiu o Des. Relator, Mauro Soares de Freitas que a mesma "[...] não teve o condão de estabelecer conexão pessoal com o ex-agente político. É que a imagem do ex-prefeito sempre esteve associada à inauguração de obra pública de relevo ou do

---

[59] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0074.08.042044-6/001. Relator Des. Bitencourt Marcondes; Relator para o acórdão: Des. Fernando Botelho. 8ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 04/08/2011. Comarca de Bom Despacho-MG. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

[60] Ibidem

[61] Ibidem.

[62] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0313.07.223294-2/003. Relator Des. Mauro Soares de Freitas. 5ª Câmara Cível. Data de Julgamento 14/07/2011. Comarca de Ipatinga-MG. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>

lançamento de determinado programa social abrangente."[63] No segundo Boletim analisado concluiu que "[...] a imagem do primeiro requerido [ex-prefeito] foi captada durante a entrega de *kits* para pacientes portadores de diabetes, sendo ali estampada com certa discrição, inclusive."[64] Neste segundo Boletim foi feita a análise de seu conjunto, tendo observado o Des. Relator que "[...] a população foi informada acerca do 3º Fórum das Águas do Rio Doce, do programa de coleta seletiva do lixo, do programa social de habitação, da inauguração de ciclovias, avenidas, rede pluvial e do restaurante popular. Tudo isso sem sequer mencionar o nome do ex-prefeito."[65]

O relator, Des. Mauro Soares de Freitas, na análise conjunta dos respectivos Boletins Informativos, deu provimento do recurso por não reconhecer:

> [...] a alegada autopromoção da pessoa do ex-prefeito de Ipatinga, exsurgindo do conteúdo das publicações colacionadas aos autos o caráter informativo das notícias, esclarecendo à população acerca dos projetos e obras desenvolvidas na cidade, bem como informando das festividades locais.[66]

4) O último caso analisado que não acatou a tese da promoção pessoal de agentes públicos refere-se a divulgação de matérias jornalísticas publicadas nos informativos da Câmara Municipal de Ribeirão Vermelho, na Legislatura 2001/2004, contendo o nome e fotos de vereadores e versando sobre projetos e obras deste Município. O Ministério Público do Estado promoveu Ação Civil Pública visando o ressarcimento de dano ao Município por propaganda institucional ilegal, em virtude de promoção pessoal e, tendo sido parcialmente deferido o pedido em primeira instância, os vereadores condenados propuserem duas apelações cíveis (uma delas considerada prejudicada em virtude do julgamento da primeira).[67] Trata-se de julgado interessante em virtude das divergências apresentadas nos votos dos julgadores.

Segundo o Ministério Público, a referida publicidade institucional continha "[...] anotação de propaganda eleitoral, em ostensiva promoção pessoal".[68]

O Relator, Des. Fernando Botelho, estabeleceu as seguintes premissas do seu voto, ao interpretar a norma do art. 37, §1º, da CR/1988:

---

[63] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0313.07.223294-2/003. Op. cit
[64] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0313.07.223294-2/003. Op. cit
[65] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0313.07.223294-2/003. Op. cit
[66] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0313.07.223294-2/003. Op. cit
[67] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001. Relator Des. Fernando Botelho. 8ª Câmara Cível. Data de Julgamento 24/02/2011. Comarca de Lavras-MG. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>
[68] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001

> Depreende-se, da literalidade do dispositivo, que a proibição da publicação de nomes e imagens não se faz absoluta. Ao contrário, do comando superior evidencia-se a *conditio* expressa, de que o uso de nomes, símbolos, slogans ou imagens pelos agentes públicos na publicidade dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas, só caracterize violação da vedação constitucional *quando evidente o benefício individual, a auto-promoção à custa do erário público*.[69]

Na análise da situação fática apresentada, segundo o Des. Relator, não ficou configurada a promoção pessoal, a partir das seguintes justificativas extraídas do julgado[70]:

- o "Informativo Câmara Municipal de Ribeirão Vermelho" por si, não apresenta característica concreta da auto-promoção, na medida em que se mostra voltada para atendimento da universalização não-onerosa da informação;
- os informes específicos individualizados na sentença não delineiam, em si, intento precípuo de auto-promoção a ensejar responsabilização dos edis, no caso presente, por improbidade administrativa;
- a divulgação da agenda de compromissos assumida por exercentes de mandato eletivo durante a legislatura, com veiculação da imagem correspondente, não deixa de se atrelar ao caráter informativo e educativo dos outorgantes do mandato público;
- vislumbrar caráter eleitoreiro na pura divulgação institucional dos eventos a que comparecem vereadores implicaria restringir acesso coletivo à informação sobre o desempenho dos edis

O Des. Edgard Penna Amorim, em voto contrário ao do Des. Relator – porém vencido -, construiu a seguinte premissa para sua análise: "[…] a regra da publicidade encontra limites subjetivos, não podendo exorbitar a finalidade informativa e educativa das ações governamentais para transformar-se em verdadeira atitude de promoção pessoal da figura do agente público, com caráter nitidamente político e 'eleitoreiro'."[71]

No caso em tela, entendeu, conforme excertos extraídos do julgado[72], que

- o informe publicitário tirado daquele periódico não se limitou a divulgar informações sobre as ações da Câmara, mas fez reproduzir páginas com fotos que destacavam a figura dos Vereadores;
- [houve] desvirtuamento da propaganda institucional, com o claro propósito de autopromoção dos Vereadores

---

[69] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001. Grifos acrescidos
[70] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001
[71] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001
[72] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 1.0382.06.064108-3/001

- a exposição daquelas fotografias não se me afigura imprescindível para a preservação do caráter informador da propaganda jornalística, mas, ao contrário, vai além do propósito educativo, informativo ou de orientação social;
- a propaganda em questão incidiu em uma das restrições estabelecidas no §1º, do art. 37, da CR/88, a saber, a vedação ao uso de imagens;
- resta indubitavelmente configurado o desvio de finalidade desta veiculação, com a aplicação irregular do dinheiro público pelo administrador para a obtenção de benefícios a agente político.

3.1 A promoção pessoal de agentes públicos vedada pela Constituição da República

Dos casos colacionados e analisados, tem-se que a Jurisprudência Mineira entendeu haver promoção pessoal dos agentes públicos nas seguintes condutas relacionadas à propaganda institucional:

- abuso por parte da autoridade ou agente público quando da promoção de sua pessoa. Assim, "A ênfase da publicidade não está posta na obra ou serviço, mas na pessoa à frente da Administração que os realizou"[73];
- uso de dinheiro público para pagamento de campanha publicitária, sem fim educacional, informativo ou de orientação social[74];
- repetição do nome do agente, repetidamente e exaustivamente e de forma exaustiva[75];
- publicidade institucional de cunho eminentemente personalístico;
- utilização de logotipo particular;
- repetição reiterada da imagem do administrador público, analisada a publicidade institucional em seu conjunto[76];
- utilização da propaganda governamental, que é feita com o dinheiro público, para auto-promoção[77;]

---

[73] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.236772-0/000(1); Relator: Brandão Teixeira; Relator do Acórdão: Brandão Teixeira; Data do acórdão: 02/04/2002; Data da publicação: 26/04/2002.
[74] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1);
[75] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1);
[76] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.326496-7/000(1);
[77] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.337629-0/000(1); Relator: Antônio Carlos Cruvinel; Relator do Acórdão: Antônio Carlos Cruvinel; Data do acórdão: 30/09/2003; Data da publicação: 23/10/2003;

- vinculação do nome e da imagem do agente público a eventos, com destaque para as qualidades pessoais e personificação da gestão;

- associação de logomarca da administração com agentes públicos ou partidos políticos;

- estabelecer, na publicidade veiculada, conexão pessoal do fato narrado com o ex-agente político, extrapolando o seu caráter informativo.

3.2 A promoção pessoal de agentes públicos autorizada pela Constituição de 1988

Dos casos estudados, a máxima corte do Judiciário Mineiro entendeu que são compatíveis com os princípios da administração pública e, portanto, estão autorizadas pela Constituição da República, as seguintes condutas relacionadas à propaganda institucional:

- a simples divulgação de fotografias do agente público quando relacionada com os fatos informados;[78]
- a menção do nome da autoridade ou de servidor público responsável pelo ato, obra ou serviço a que se dá a divulgação, sem conotação personalíssima;
- 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.[79]
- o propósito de informar à comunidade as ações realizadas descaracteriza a figura da promoção pessoal[80] e quando tratar-se de matéria jornalística de cunho eminentemente administrativo e informativo da população acerca das ações realizadas.

- o intuito promocional não se presume, o que vale dizer, a promoção pessoal, para que se configure, não pode estar distante da lesividade efetiva.[81]

4 CONCLUSÕES

---

[78] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1); Relator: Nilson Reis; Relator do Acórdão: Nilson Reis; Data do acórdão: 22/06/2004; Data da publicação: 06/08/2004.

[79] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara de Direito Público em ação relatada pelo Exmo. Des. Scarance Fernandes apud MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo: 1.0024.02.711082-4/001(1)

[80] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.326496-7/000(1); Relator: Hyparco Immesi; Data do acórdão: 26/02/2004; Data da publicação: 30/03/2004.

[81] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.326496-7/000(1)

Nos casos estudados observou-se que, para averiguar a ocorrência da invocada promoção pessoal é necessário aferir o inteiro teor dos instrumentos de publicidade e indagar a respeito de seu efetivo propósito. Mesmo diante desta orientação, foram percebidas inúmeras divergências na análise dos casos, inclusive com votos distintos entre os julgadores, sem que tenham sido indicados critérios seguros acerca da ideia de promoção pessoal de agentes públicos na publicidade institucional.

Observou-se, ainda, que, conforme os julgados, a norma do art. 37, §1º, da CR/1988 tem por objeto coibir o abuso, a promoção de cunho nitidamente pessoal, a autopromoção. Isso não significa "[...] exigir modéstia daquele que, julgando haver bem desempenhado sua missão, presta contas à comunidade da qual está a serviço, divulgando as realizações de seu governo ou de sua administração."

Neste sentido, a promoção pessoal do agente público deve ser demonstrada cabalmente e de forma evidenciada na publicidade institucional, visto ter sido reconhecido que podem ser veiculadas matérias de cunho eminentemente administrativo e informativo da população, mesmo fazendo menção contextualizada dos nomes e imagens dos gestores públicos no exercício de sua função.

Há que se avaliar a preponderância do conteúdo da publicidade institucional: seu cunho informativo ou promoção pessoal do gestor, pois a referência ao nome ou imagem dos mesmos, em alguma medida, sempre terá viés promocional. Assim, a inserção de nomes, símbolos ou imagens de autoridades ou serviços públicos em publicidade oficial deve ser conducente à promoção pessoal, para ser hábil à caracterização do desvio de finalidade, e ensejar, então, controle judicial.

Em síntese, considerando as hipóteses em que o gestor público pode incluir, na publicidade institucional dos órgãos e entidades públicas, nomes, símbolos ou imagens que não caracterizem promoção pessoal e, portanto, não violam o princípio da impessoalidade - em que pese dependerem, quase sempre, da situação fática – devem observar as seguinte orientações gerais:

a) na publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos poderá constar nome, símbolos ou imagens, desde que os mesmos atendam a utilidade pública da informação em detrimento dos caracteres individuais e pessoais do gestor;

b) o Judiciário está atendo à figura do abuso, da promoção de cunho nitidamente pessoal e da autopromoção;

c) não se deve associar símbolos, *slogans*, mensagens e imagens na publicidade institucional que vinculam-se direta e unicamente à pessoa do gestor público ou sua agremiação política, sobretudo que façam alusão ao período eleitoral (passado ou futuro);

d) foi considerada promoção pessoal vedada a similaridade das logomarcas da campanha eleitoral com a da publicidade institucional de órgão ou entidade pública e o destaque às qualidades do gestor, com divulgação de sua imagem e referência expressa ao seu nome;

e) a publicidade institucional não pode dar margem a qualquer forma de vinculação - ainda que velada ou subliminar - entre o ente público e o partido político do gestor, seja por meio de símbolo, cores, *slogans* e logomarcas;

f) a abrangência, volume, quantitativo e meios publicitários utilizados (se em larga escala e em grande quantidade) atrelado ao conteúdo veiculado também podem caracterizar intuito de promoção pessoal.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Anildo Fábio de. Publicidade oficial. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=356>. Acesso em: 17 fev. 2005

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Constituição da República (1988). Disponível em: <www.presidencia.gov.br>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.472-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 22/11/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 208.114, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 25/08/00.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 217.025-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 05/06/98.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 217.025-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 05/06/98.

BUENO, Veja Scapinella. O art. 37, §1º, da Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord.). Improbidade Administrativa: questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

CASTRO, José Nilo de; RODRIGUES, Tais Erthal. Placas inaugurais de obras constando o logotipo da atual Administração Municipal e nome das autoridades responsáveis: bens municipais: publicidade institucional: caracterização de promoção pessoal: impossibilidade: vedação constitucional: repercussões jurídicas negativas. *Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM*, Belo Horizonte, ano 11, n. 38, out./dez. 2010.

COSTA, Judith Martins. Publicidade e ação administrativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 97, p. 169, 1991.

DALLARI, Adilson Abreu. Divulgação das atividades da Administração Pública _ publicidade administrativa e propaganda pessoal. Revista de Direito Público, São Paulo, ano 24, n. 98, p. 247

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GUSTIN, M. S. B; DIAS, M. T. F. (Re)pensando a pesquisa jurídica..., p. xx.

MACHADO, Hugo de Brito. Carga tributária e gasto público: propaganda e terceirização. *Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT*, Belo Horizonte, ano 5, n. 25, jan./fev. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Importância da Propaganda Institucional e Vedação à Promoção Pessoal. *Informativo de Jurisprudência*, Belo Horizonte, nº 37, 15 a 28 de nov. de 2010. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br> Acesso em jul. 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Processo n. 1.0000.00.307295-6/000(1); Relator: Eduardo Andrade; Relator do acórdão: Eduardo Andrade; Data do acórdão: 18/03/2003; Data da publicação: 28/03/2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.236772-0/000(1); Relator: Brandão Teixeira; Relator do Acórdão: Brandão Teixeira; Data do acórdão: 02/04/2002; Data da publicação: 26/04/2002.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.236772-0/000(1); Relator: Brandão Teixeira; Relator do Acórdão: Brandão Teixeira; Data do acórdão: 02/04/2002; Data da publicação: 26/04/2002.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.275775-5/000(1); Relator: Lucas Sávio V. Gomes; Data do acórdão: 10/10/2002; Data da publicação: 01/11/2002);

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.326496-7/000(1); Relator: Hyparco Immesi; Data do acórdão: 26/02/2004; Data da publicação: 30/03/2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0000.00.337629-0/000(1); Relator: Antônio Carlos Cruvinel; Relator do Acórdão: Antônio Carlos Cruvinel; Data do acórdão: 30/09/2003; Data da publicação: 23/10/2003;

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Número do processo: 1.0024.02.711082-4/001(1); Relator: Nilson Reis; Relator do Acórdão: Nilson Reis; Data do acórdão: 22/06/2004; Data da publicação: 06/08/2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo n.: 1.0000.00.275775-5/000(1); Relator: Lucas Sávio V. Gomes; Relator do Acórdão: Lucas Sávio V. Gomes; Data do acórdão: 10/10/2002; Data da publicação: 01/11/2002

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009
SANTOS, Carlos Frederico dos. A publicidade autopromocional do agente público como ato de improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0036.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.
SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara de Direito Público em ação relatada pelo Exmo. Des. Scarance Fernandes apud MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Processo: 1.0024.02.711082-4/001(1)

GOVERNMENT ADVERTINSING AND PERSONAL PROMOTION OF CIVIL SERVANTS: case studies of jurisdictional control in Brazil

ABSTRACT
The rule of art. 37, § 1 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil prohibits government advertising contains names, symbols and images of public servants because this may result in personal promotion of civil servants. The main factual issue to be examined is whether the institutional advertising promoted personally this civil servants. The aim of this study was to investigate how it has been solved in place of judicial control of administrative acts, the conflict between institutional advertising and personal promotion of civil servants. From the hermeneutic model of science of law described by Ferraz Junior (1980), the research was conducted through a literature review and case law. The study of case law referred to the qualitative analysis of 11 decisions of the Court of the State of Minas Gerais, in the period from 2002 to 2012. In the cases studied, we observed that in ascertaining the occurrence of the alleged self-promotion is necessary to assess the full content of the advertising tools and inquire about its actual purpose. It was also found that the provision of Art. 37, § 1, of the Brazilian Constitution's purpose to restrain abuse, distinctly personal stamp promotion and self-promotion. Should be evaluated, therefore, the preponderance of the contents of institutional advertising: its seal promotion or personal information manager, because the reference to the name or image of public servants always have promotional bias.
Keywords: Personal promoting; civil servants; government advertising; principle of impersonality; principle of publicity.