

A PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E A PROPAGANDA GOVERNAMENTAL



Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) na PUC Minas.

A análise sobre a juridicidade da publicidade institucional e a regularidade da sua despesa perpassam pela sua distinção da propaganda governamental.

A expressão publicidade deriva do étimo francês *publicité*, cujas raízes encontram-se em “*publicus*”, palavra latina que significa “concernente ao público, que é de interesse, utilidade do público”¹.

A publicidade institucional visa à divulgação de informações de interesse público, como os direitos dos cidadãos ou serviços prestados à população. Pode ser utilizada também para a prestação de contas; o estímulo ao debate pela sociedade plural e a divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, como, por exemplo, a sanitária relativa à pandemia da doença por coronavírus – 2019 (COVID-19).

Decorre do direito dos cidadãos ao acesso à informação bem como do dever de transparência da administração pública, que impõe, em regra, que seus atos sejam públicos.

A publicidade é, pois, imprescindível para o controle social.

1 PROPAGANDA GOVERNAMENTAL

A propaganda governamental não pode ser confundida com a publicidade institucional.

A expressão propaganda foi definida por Gonzalez² como o ato de propagar ideias, princípios e teorias. Trata-se de ação de “atividade ideológica que tende a influenciar o homem, como objetivo político, cívico ou religioso”. Do latim *propagare*, significa “para ser espalhado”.

A propaganda governamental é a que tem por objetivo formar ou interferir na opinião pública, na percepção da realidade e no processo de escolhas. Pode conter discurso político, visar à divulgação de ideologias políticas ou valores, à manipulação da realidade e, por consequência, do eleitorado ou à captação de votos. O seu verdadeiro destinatário não é o cidadão, mas o eleitor.

A propaganda governamental muitas vezes é travestida de publicidade institucional e custeada com recursos públicos. Essa irregularidade enseja não apenas dano ao erário, mas também o desequilíbrio do processo democrático.

1 HOUAISS, Antonio. **Dicionário eletrônico da língua portuguesa**. Verbete “publicidade”. Software, v. 1.0, 2001.

2 GONÇALEZ, Márcia Carbaca. **Publicidade e propaganda**. Curitiba: IESDE, 2009, p. 7.



A propaganda governamental favorece a reeleição do gestor ou a candidatura do seu indicado ou correligionário. Trata-se de importante mecanismo utilizado para a manutenção do poder.

Se realizada com o uso da máquina estatal, custeada com recursos públicos, disfarçada de publicidade institucional, ofende ao pressuposto basilar da legitimidade das eleições, qual seja, o da igualdade entre os candidatos. Por isso, deve ser combatida com firmeza pelos órgãos de controle.

2 LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

A Constituição da República dispõe *in verbis*:

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.

No mesmo sentido, é o conteúdo da norma do artigo 17 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Os textos constitucionais impõem, pois, restrições à publicidade institucional que deve guardar caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social.

Não por outro motivo, o texto constitucional veda a divulgação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, na publicidade dos programas, obras, serviços e campanhas da administração.

Cabe anotar que esse comando constitucional é corolário do princípio da impessoalidade, segundo o qual a atuação dos agentes públicos deve ser pautada pela impessoalidade no seu modo de agir, significando que as realizações não devem ser atribuídas ao agente público, mas, sim, à pessoa jurídica estatal.

Ações que visem tão somente enaltecer ou prestigiar determinado mandato político, governo, gestão, serviço público prestado, produto oferecido em detrimento de outro, pessoa ou instituição não podem ser consideradas publicidade institucional. Trata-se de propaganda governamental.

Muitas vezes pode não ser fácil determinar se uma peça publicitária visa, de fato, informar ao cidadão, ou, ao contrário, destina-se a promover certo governo ou governante. Enquanto algumas situações são bem claras, de fácil constatação, há aquelas que demandam uma análise criteriosa do caso.

2.1 Conteúdo da ação publicitária

O exame do conteúdo da ação publicitária pode ser necessário para a identificação de propaganda governamental custeada com recursos públicos.

Não podem ser consideradas publicidade institucional as peças que se destinam a alardear os feitos de algum governo.

Devem, também, ser rechaçadas todas aquelas de caráter ufanista, as quais apenas vangloriam o governo, a própria gestão e as que têm o objetivo de inserir na população a percepção (seja ela verdadeira ou falsa) de que tudo está indo bem.

Igualmente irregular é o uso de *slogans* com apelos vazios aos cidadãos, tais como:

"(Nome do ente federado) crescendo";
"(Nome do ente federado), o progresso começou";
"(Nome do ente federado) agora mais feliz";
"Por um(a) (Nome do ente federado) melhor";
"(Nome do ente federado), aqui se trabalha";
"(Nome do ente federado) merece o melhor".
"Avança, (Nome do ente federado)".

Merece destaque também a utilização de cor específica que represente um partido político para fins da sua promoção simbólica, sem texto. A título de exemplo, cite-se a utilização da cor de determinado partido na pintura de prédios públicos, em *sites* ou aplicativos institucionais, em documentos da administração pública, na pintura de veículos utilizados pela administração pública ou de bens fornecidos aos cidadãos ou por ele utilizados mediante autorização pública.

Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito à imagem do governante da época. Sabe-se que, muitas vezes, a imagem do governo pode ser vinculada à imagem do governante, situação em que a promoção da imagem institucional repercute diretamente como promoção do governante. Por isso, na publicidade institucional, deve ser excluída qualquer imagem do governante.

Não se pode tolerar tampouco a tentativa de se travestir a propaganda pessoal, o *marketing* político, em publicidade institucional, por meio do uso da forma de entrevista com o agente público, com o objetivo de enaltecer ou engrandecer a sua imagem.

A publicidade institucional não pode favorecer o agente público, ainda que de forma indireta, a ponto de tornar irregular a utilização de qualquer forma de publicidade capaz de promover a imagem do gestor.

A divulgação de obras e resultados de ações governamentais deve ser tratada com bastante cautela, a fim de se evitar a sua distorção para enaltecer a imagem de certo governo.

Ações que visem apenas a reforçar conceito ou identidade de órgão ou instituição devem ser tratadas com cautela, para que não se confundam com propaganda governamental.

Matérias publicitárias que possam beneficiar indiretamente a imagem do gestor, quer seja por meio da exaltação à eficiência e à retidão da administração ou mediante a adoção de *slogans* que favoreçam a autopromoção, são irregulares e, por consequência, suas respectivas despesas.

2.2 A finalidade da publicidade institucional

O princípio da motivação impõe a indicação dos fundamentos de fato e de direito que justificaram o ato administrativo, bem como a sua finalidade.

A motivação é de observância obrigatória no âmbito do estado de Minas Gerais, conforme estabelece o art. 13, § 2º, da Constituição mineira.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que o princípio da motivação deve ser observado em qualquer tipo de ato da administração³:

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 246. E-book Kindle.



O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

O exame da motivação e da finalidade da peça publicitária pode ser essencial para a análise da sua juridicidade e legitimidade. Afinal, a contratação de serviços de divulgação da imagem e de qualidades do ente federativo pode, em casos específicos, ser legítima e necessária, como, por exemplo, para fomentar o turismo local, regional ou nacional.

Por outro lado, a divulgação imotivada de atos e ações que visem à manutenção e à exaltação da imagem do governo certamente resultará irregular propaganda governamental com vistas à autopromoção do gestor, o que contraria os objetivos da publicidade institucional estabelecidos na Constituição da República, bem como os princípios de moralidade e impessoalidade.

Esse tipo de propaganda, ainda que seja feita por meio da divulgação das realizações governamentais, não pode ser custeada com recursos públicos, sob pena de ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade.

Por fim, os órgãos de controle devem dispensar especial atenção às campanhas publicitárias de estatais que possam propagar ideologias político-partidárias, manipular a realidade ou, por outra forma, guardarem natureza de propaganda governamental.

3 CONCLUSÃO

A matéria publicitária que tenha por objetivo propagar ideologia política, manipular a realidade, formar ou interferir na opinião pública, nas suas escolhas, no convencimento do eleitor, beneficiar ou trazer proveito individual para o gestor, seu apadrinhado político ou correligionário não pode ser considerada publicidade institucional. Por isso, a sua despesa pública é irregular e enseja a ação do controle externo.

Nesse aspecto, é essencial a atuação do controle externo com vistas à reposição ao erário de despesa com propaganda governamental e à aplicação de penalidades ao gestor responsável.

Ademais, a imposição de limites para a publicidade institucional é imprescindível para o equilíbrio nas eleições. De outra forma, o processo democrático restaria seriamente prejudicado, uma vez que os partidos ou gestores que estão no poder passariam a ter uma enorme vantagem sobre aqueles que não estão.

Concluimos, pois, que o controle exercido pelo Ministério Público de Contas e pelo Tribunal de Contas quanto à regularidade da publicidade institucional é essencial não apenas para a defesa do erário, mas também para o fortalecimento da democracia.