

APROVADA POR UNANIMIDADE

Promoção pessoal: criação de vínculo entre a informação e o agente político

Antônio Joaquim Fernandes

Tema recorrente na seara das ações de improbidade administrativa, os casos de promoção pessoal exigem rigorosa avaliação crítica das práticas investigadas, com a finalidade de aperfeiçoamento dos critérios para que sejam diferenciadas, qual joio e trigo, a comunicação lícita e a autopromoção proscrita. Embora a vedação tenha origem constitucional (37, § 1º), o tema se encontra ainda em fase de consolidação doutrinária e jurisprudencial, especialmente porque são múltiplos os suportes fáticos que se subsumem ao tipo.

Nesse sentido, é importante que o Ministério Público aperfeiçoe, em debate interno, os critérios para a identificação das práticas ilegais.

Um ponto controverso, que merece discussão e deliberação colegiada, é o juízo de que a ocorrência de promoção pessoal é incompatível com o reconhecimento de algum caráter informativo na peça impugnada.

A ênfase se faz necessária porque em algumas decisões, e até mesmo em algumas manifestações de membros do MP, avista-se a tese de que seria possível a presença simultânea de material informativo e de conteúdo autopromocional.

Salvo melhor juízo, tal conclusão deve ser rejeitada porque a promoção pessoal é incompatível com o reconhecimento de legalidade, ainda que parcial, do suporte utilizado para a promoção pessoal.

Nesse sentido, merece revisão o juízo emitido pelo Ministro Menezes Direito:

Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que

pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido. (RE nº 191.668, rel. Min. Menezes Direito, DJE 30/5/2008).

Conforme sublinhado na ementa, a “possibilidade de vinculação” entre o material educativo, informativo ou de orientação, com determinado agente político é exatamente o que caracteriza a promoção pessoal.

A informação fica “contaminada” pela vinculação ao nome do Prefeito, Deputado ou Vereador.

O material educativo é incompatível com a utilização de imagens fotográficas do Prefeito, Deputado ou Vereador.

Peças aparentemente destinadas a orientação são desvirtuadas se contém elementos que visem sua associação com determinado partido político.

Entre os casos de atos examinados pela Procuradoria de Direitos Difusos encontram-se ações questionando gestores públicos por uso indevido da própria imagem – com promoção pessoal – em boletins informativos, revistas, jornais, faixas, cartazes, peças publicitárias divulgadas em rádio e televisão etc.

A título de exemplo, merece atenção o caso submetido ao Poder Judiciário na Comarca de Montes Claros, objeto da Apelação Cível n. 1.0433.11.016096-0/001. A sentença rejeitou a ação proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais com o objetivo de obter a condenação do Prefeito e Secretário de Governo por ato de improbidade administrativa consistente em utilização de recursos públicos visando promoção pessoal e a consequente reparação do dano consistente na restituição do valor de R\$ 61.064,20 ao Município de Montes Claros. Contrariado com esse resultado, apela o Ministério Público do Estado de Minas Gerais mostrando que os requeridos agiram dolosamente com o intuito de promover a figura particular do Prefeito Municipal, utilizando-se de recursos públicos.

Luiz Tadeu Leite foi Prefeito de Montes Claros entre 2009 e 2012. Sérgio Luiz Amaral Ferreira era seu Secretário de Governo. Ambos foram responsáveis pelo uso de recursos públicos no custeio de peças publicitárias que, conforme denúncia formulada pelo representante legaldo do PPS local, resultam em promoção pessoal do chefe do executivo.

No início do mandato, ainda durante o primeiro semestre de 2009, por meio da InterTV, afiliada da Rede Globo em Montes Claros, os apelados divulgaram uma série de mensagens

publicitárias cujo conteúdo estabelece comparação entre o Prefeito Tadeu Leite e seu antecessor, em benefício deste.

O exame das nove peças publicitárias veiculadas pelo Município de Montes Claros exibidas no período de 02.05.2009 a 17.06.2009, e apresentadas pela Intervisão Emissoras de Rádio e Televisão Ltda. - INTERTV Grande Minas, demonstra que a campanha extrapola o caráter informativo que limita o conteúdo da publicidade institucional.

Embora não se trate de propaganda partidária, visto que veiculada após eleição e custeada pelo Município, a primeira peça apresenta conteúdo comparativo e começa exibindo fotos em preto e branco de ruas esburacadas, lixo e urubus.

A locução não deixa dúvida quanto ao propósito de autolouvação e o método comparativo. Não há informação. Não há notícia de fatos. A peça veicula promessas:

Um projeto de pavimentação já iniciado vai asfaltar mais de 50 ruas. Concluimos dois prédios escolares e vamos reformar e ampliar a rede municipal. Iniciamos o maior pacote de obras de drenagem de ruas da história. (fls. 86)

Na peça seguinte continuam as promessas. Os feitos são apresentados como “presente”. Não o direito à educação. Ou qualquer informação de caráter educativo. O que se tem é uma vinheta que transmite a concepção de que o investimento em educação decorre de generosa decisão da administração, ocultando o fato de que se trata de impositivo constitucional (fls. 87 e 105).

O mesmo expediente é utilizado para anunciar obras de saneamento, também apresentadas como “presente” (fls. 88), assim com as obras de asfaltamento (fls. 89), a entrega de cartões magnéticos (fls. 91 e 92).

Por fim, “amarrando” o pacote de promessas, “presentes” e desqualificação da administração passada, o último vídeo abusa da imagem do Prefeito, exibida seis vezes no vídeo de 60 segundos (fls. 78).

As únicas peças que apresentam algum caráter informativo são as que convocam usuários do bolsa-família para recadastramento e estudantes do Município a participar do Cadastramento Municipal de Estudantes. O anúncio descreve o rol de documentos necessários e os benefícios do cadastramento, além da divulgação do projeto Caminhar com Saúde (fls. 75 e 106, 107). Ambas, porém, estão contaminadas, porque devem ser examinadas no contexto maior, o que inclui toda a campanha.

Somente pela peça publicitária que contém a imagem do Prefeito Luiz Tadeu Leite o Município pagou R\$ 61.064,20, conforme Notas Fiscais e respectivo cálculo de atualização monetária até agosto de 2010 (fls. 116/119).

Em 04.03.2011 a Procuradoria do Município declarou que o responsável por autorizar a produção, edição e veiculação na televisão da publicidade institucional foi o então Chefe da Secretaria Municipal de Governo, na época, Luiz Sérgio Amaral Ferreira (fls. 122).

A regra matriz se encontra no art. 37, §§ 1o, 4o e 5o, da Constituição Federal, e nos artigos 186 e 927 do Código Civil. Retira-se destes que o ato ilícito é fonte obrigacional, e daquela, norma maior, diretrizes e limites para a publicidade institucional e a imprescritível obrigação de ressarcimento ao erário pelos danos decorrentes de atos de improbidade administrativa.

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos somente é lícita quando apresenta caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo expressamente proibida a inclusão de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Conforme degravação, além da intensa utilização da imagem do Prefeito Luiz Tadeu Leite, na peça impugnada, o conjunto das peças publicitárias custeadas pelo Município de Montes Claros claramente afasta-se do caráter informativo.

Das dez peças exibidas, degravadas e analisadas naquele feito, apenas três apresentam o apontado conteúdo informativo.

Embora a discussão maior se oriente para a peça publicitária na qual a imagem do Prefeito é exibida por seis vezes, o conjunto das obras produzidas e custeadas pelo Município de Montes Claros para divulgação na distribuidora local da Rede Globo de Televisão permite que se vislumbre o dolo na promoção pessoal da figura de Luiz Tadeu Leite.

Por que a comparação? As ruas esburacadas e urubus?

Por que o tom grandiloquente?

Como admitir caráter “educativo e informativo” em meras promessas de obras?

Inauguração de escola? Em início de governo? Teriam sido construídas em um ou dois meses?

Com o devido respeito, o sentenciante de primeira instância foi induzido em erro pelo discurso dos apelados. A sentença toma como base a afirmação de que as aparições do Prefeito

foram casuais, sem expressa alusão ao seu nome. Embora parcialmente verdadeiro, tal juízo não se sustenta, quando se observa o contexto.

- a) A campanha publicitária foi divulgada no início da administração, logo após a campanha eleitoral;
- b) É bastante conhecida, em Montes Claros e em Minas Gerais, a imagem do então Prefeito Luiz Tadeu Leite. Desnecessária a menção expressa a seu nome, para caracterização da promoção pessoal;
- c) O tom comparativo, que remete à campanha eleitoral recém-encerrada, potencializa o caráter de promoção pessoal;
- d) Entre dez peças publicitárias, apenas três apresentaram algum caráter informativo e/ou educativo, contaminados pela deliberada autopromoção;
- e) Os temas das seis peças publicitárias que apresentam promessas, autolouvação e a questionável apresentação do direito à educação, saúde e saneamento como “presentes”, foram todos “amarrados” na peça em que a imagem do Prefeito é exibida seis vezes.

Pois bem. Na medida em que o próprio pedido ministerial reduziu o objeto da condenação, admitindo o caráter informativo de parte da campanha promovida pela administração municipal, enfraquecida ficou a tese do Ministério Público, em prejuízo do maior rigor adotado pelo STF, pela voz do Ministro Menezes Direito, que assinala o desvirtuamento da informação quando vinculada ao agente, situação que viola o princípio da impessoalidade.

No caso sob exame o Tribunal de Justiça devolveu os autos para revisão, em primeira instância. Em decisão monocrática o Desembargador Alberto Vilas Boas deu provimento ao apelo para cassar a sentença e ordenar que a causa prossiga na primeira instância, assentado no entendimento de que “existindo indícios de irregularidade na publicidade produzida e veiculada pelos réus [...] forçoso concluir que a rejeição preliminar da inicial foi prematura”.

De fato, examinada no contexto em que foram produzidas, nenhuma das peças pode ser qualificada previamente como “lícita”, na medida em que integram uma campanha cuja identidade – pela época em que foi divulgada e pela similaridade do formato e assinaturas – não recomenda a análise fracionada de seus vários elementos.

Conclusão

A vinculação entre o agente político e a mensagem publicitária de caráter informativo, educativo ou de formação, contamina toda a comunicação, caracterizando promoção pessoal.