



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO.
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO
PESSOAL E *MARKETING* POLÍTICO EM
PROPAGANDA INSTITUCIONAL. *SLOGAN* COM
CONTEÚDO ENALTECEDOR DA GESTÃO E DOS
SEUS AGENTES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Configura improbidade administrativa a utilização de propaganda institucional com finalidade de promoção pessoal e *marketing* político. Incidência do art. 10, inciso IX da Lei nº 8.429/92 (*permitir a realização de despesa não autorizada em lei*) e do art. 11, “caput”, do mesmo diploma (*Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*). Precedentes do STJ e do TJRS.

Caso dos autos em que o Prefeito e o Vice-Prefeito promoveram, à custa do erário e durante o mandato, publicidade governamental com base em *slogan* que visava unicamente enaltecer a sua eficiência, utilizando amplos espaços nos veículos de comunicação local com o propósito de promoção pessoal.

Sancionamento. Com atenção aos princípios da proporcionalidade e suficiência, devem os réus ser condenados às sanções cominadas no artigo 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92.

**APELAÇÃO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.
DECISÃO MONOCRÁTICA.**

APELAÇÃO CÍVEL

VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA
CÍVEL

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-
34.2014.8.21.7000)

COMARCA DE SÃO BORJA

MINISTERIO PÚBLICO

APELANTE

EDILSON LOPES SCHIAFINO

INTERESSADO

MARIOVANE GOTTFRIED WEIS

APELADO

JEFERSON OLEA HOMRICH

APELADO



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

DECISÃO MONOCRÁTICA

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto por EDILSON LOPES SCHIAFINO e pelo MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RS em face da sentença (fls. 500-508) que julgou improcedente a *Ação Popular* movida em desfavor de MARIOVANE GOTTFRIED WEIS e JEFERSON OLEA HOMRICH.

Em suas razões (fls. 509-516v), narra que os demandados, na condição de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de São Borja, promoveram publicidade oficial institucional em desacordo com o art. 37, §1º da Constituição Federal. Diz que os réus utilizaram o *slogan* “*Trabalho que dá resultado. Prefeitura de São Borja*”, o que configuraria promoção pessoal sem o caráter informativo. Relata uma série de publicações na imprensa local, bem como áudios veiculados em rádio e vídeos transmitidos em campanha televisiva com o mencionado *slogan*, afirmando haver evidente associação entre as conquistas do Município de São Borja e a imagem do Prefeito e do Vice-Prefeito, com o nítido propósito de promoção pessoal. Refere, ainda, a confecção de adesivos, placas e folders com o dito *slogan*. Transcreve, na íntegra, relatório de auditoria do Tribunal de Contas, no qual foi apontada a existência de publicidade com caráter de promoção pessoal e violação do princípio da impessoalidade, indicando os valores empenhados. Afirma que os fatos narrados extrapolam a mera publicidade institucional, pois vinculam a figura do prefeito e a do vice a símbolo e *slogan*, visando incutir no imaginário dos cidadãos locais a ideia de que a cidade estava em melhores condições devido à eficiência dos administradores. Requerem o provimento da apelação, julgando-se procedente a demanda.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Contrarrazões às fls. 520-525.

Com vista dos autos, manifestou-se a Procuradoria de Justiça pelo conhecimento e provimento da apelação (fls. 530-531V).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Atendidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

A apelação comporta julgamento monocrático, com fulcro no art. 557, §1º-A do Código de Processo Civil.

A presente Ação Popular foi ajuizada contra MARIOVANE GOTTFRIED WEIS e JEFERSON OLEA HOMRICH (respectivamente Prefeito e Vice-Prefeito do Município de São Borja), objetivando, em síntese, a condenação dos réus ao ressarcimento dos cofres públicos dos recursos investidos na propaganda atinente à campanha publicitária “*Trabalho que dá resultado*”, além do pagamento de multa civil e demais penalidades previstas no art. 12, III da Lei nº 8.429/92.

Reside a controvérsia na avaliação do conteúdo da propaganda institucional veiculada pelos demandados nos meios de comunicação, devendo ser analisado se o material divulgado traduzia, ou não, promoção pessoal ou simples publicidade dos atos da administração.

Pois bem.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

A propaganda institucional, como todos os atos administrativos, deve observar os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, interesse público, etc.), sob pena de o agente público ter a sua atuação caracterizada como ato de improbidade administrativa.

Assim dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal:

"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:

(..)"

O princípio da impessoalidade relaciona-se com o interesse que deve pautar a atuação da Administração Pública, sendo vedada a prática de atos voltados à satisfação de interesse pessoal de determinados administrados, bem como dos próprios administradores.

O princípio da publicidade, por sua vez, caracteriza-se pelo dever de informar, de dar publicidade aos atos da administração pública, o que se concretiza, dentre outros meios, pela propaganda institucional.

O art. 37, § 1º da Constituição Federal, à luz do princípio da impessoalidade, traz rigorosas limitações à publicidade institucional, nos seguintes termos:

"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"



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

Analisando a aplicação do art. 37, § 1º da Constituição Federal no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, Arnaldo Rizzato¹ assim lecionou:

“A imensoalidade se refere à realização dos atos sem conotação especial à pessoa do agente, ou aos interesses particulares, de modo a se evidenciar total objetividade e neutralidade na atividade administrativa. Não se dá realce ao indivíduo, de modo a não se encontrarem marcas pessoais. (...) Muito menos se vinculam ao nome do administrador as obras públicas ou campanhas, bem como, nos planos de governo em qualquer esfera, se permite referência à pessoa dos que chefiam as administrações. Acontece que os atos de governo ou da administração devem ser atribuídos aos órgãos do Poder Público, e não aos indivíduos que os representam. Não lhes pertencem as realizações, as obras, os serviços, e muito menos constituem mérito dos mesmos, importante em reconhecimento dos cidadãos ou governados. (...) Daí, pois, não se admitir a propaganda política ou promoção pessoal de agentes públicos e administradores em geral que apóem os respectivos nomes ou inserem suas fotografias na divulgação de obras e serviços que realizam. Nem cabe a menção, na obra, como realização de determinado governo. Não se noticiam feitos governamentais de uma pessoa que ocupa o cargo, e igualmente do governo de certo partido político.”

A Constituição Estadual, reafirmando o princípio da publicidade no âmbito do Estado do RS, assim estabelece em seu art. 19, §1º:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo

¹ Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, Rio de Janeiro: GZ ed., 2009, pp. 442-443.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos.

Conforme o ensinamento de Waldo Fazzio Junior², “*a propaganda institucional realizada por agentes políticos, cujos cargos estejam ou não em disputa eleitoral, antes do período de vedação legal a que se refere o art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, é procedimento autorizado pelo art. 37, §1º, da Constituição Federal. Se, todavia, houver quebra do princípio da impessoalidade, a infração que daí decorre é de caráter necessariamente administrativo, devendo ser apurada e julgada por meio de ação própria, prevista na Lei nº 8.429/92, não encontrando foro adequado no âmbito da justiça eleitoral*”.

Disso decorre que a propaganda governamental deve obrigatoriamente harmonizar-se com o princípio da impessoalidade, ou seja, jamais poderá ser utilizada para a promoção pessoal do administrador. E não apenas isso: as ações deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Assim, a veiculação de publicidade institucional com objetivo de promoção particular configura desvio de finalidade e desrespeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Nesse sentido, este recente precedente do Superior Tribunal de Justiça:

AgRg no AREsp 634.908/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/04/2015, DJe 20/04/2015

² IAtos de Improbidade Administrativa, São Paulo, Ed. Atlas; 2007; p. 17/18.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. **PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO IMPROBO POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO IMPESSOALIDADE CARACTERIZADO.**

1. Esta Corte firmou o entendimento no sentido de que o reconhecimento da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal não enseja o sobrerestamento do julgamento dos recursos especiais que tramitam no Superior Tribunal de Justiça.
 2. Não há a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da leitura do acórdão recorrido, que enfrentou, motivadamente, o tema abordado no recurso de apelação, ora tido por omitido, qual seja, "a ausência de ciência do embargante acerca do conteúdo das publicidades institucionais veiculadas".
 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ.
 4. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos em publicidade, para promoção pessoal, uma vez que a veiculação da imagem do agravante não teve finalidade informativa, educacional ou de orientação, desviando-se do princípio da impessoalidade.
 5. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.
 6. As considerações feitas pelo Tribunal de origem NÃO afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa.
- Agravo regimental improvido.

No mesmo sentido, os seguintes precedentes deste Tribunal:



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

**Apelação Cível Nº 70054078241, Vigésima Segunda Câmara
Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo
Zietlow Duro, Julgado em 16/05/2013**

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO DO DEMANDADO. INTEMPESTIVA. AUSÊNCIA DE PREPARO DO RECURSO. DESERÇÃO. NÃO-CONHECIMENTO. Não se conhece de apelação intempestiva da apelação do demandado, sem o devido efetuado concomitantemente com a data do protocolo do recurso de apelação, face deserção de que trata o art. 511, caput, do CPC, inviabilizando o seu conhecimento. Precedentes do STF e TJRGS. PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL INFORMATIVO PELO ENTÃO PREFEITO MUNICIPAL DE JAGUARÃO/RS NO EXERCÍCIO DE 2011 ÀS CUSTAS DO ERÁRIO. PROMOÇÃO PESSOAL. ART. 37, § 1º, DA CF. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. SANÇÃO. PAGAMENTO INTEGRAL DO DANO. Constitui ato de improbidade administrativa a produção e distribuição de informativo pelo Prefeito Municipal do Município de Jaquarão no exercício de 2011, às custas do erário, consistente em matérias, inclusive texto do então Prefeito, exaltando suas atividades junto à Administração, sob alegação de que seria uma maneira de mudar a autoestima da comunidade jaguarense, com fotografia do Prefeito em destaque, havendo notório propósito de autopromoção. Penalidade de pagamento integral do dano. Inaplicável, no caso, a penalidade de perda da função pública, seja qual for a função que esteja exercendo o demandado, tendo em vista que é medida extremamente grave e deve ser reservada para os atos igualmente mais graves. Inteligência do art. 37, § 1º, da CF; art. 19, § 1º da CE; art. 10, inciso IX, 11, "caput", I e 12, II da Lei nº 8.429/92. Precedentes do TJRGS, do STJ e do STF. Apelação do demandado não conhecida. Apelação do autor desprovida.

**Embargos de Declaração Nº 70051462430, Segunda Câmara
Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da
Rocha Filho, Julgado em 19/12/2012**

EMBARGOS DE DECLARAÇÕES EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO E EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO. PROMOÇÃO PESSOAL. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. Dispõe a LIA que "os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei." (artigo 1º, caput). E o seu artigo 2º não deixa dúvidas quanto à extensão do conceito de agente público, sendo "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior." Incluem-se no conceito os agentes políticos. Inexistente incompatibilidade entre os regimes de responsabilidade dos agentes políticos previstos no Decreto-Lei 201/67 e na Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes do STJ e desta Corte. A Reclamação nº 2.138/DF não gera efeitos erga omnes, na esteira da jurisprudência do STF. MÉRITO. Viola os princípios administrativos da impessoalidade, moralidade e legalidade, contidos no artigo 37, caput, da CF, a veiculação de informativo de cunho claramente oficial, com brasão do Município, enaltecedo o Prefeito pela realização de obras. Configuração de promoção pessoal, especificamente vedada no § 1º do referido artigo. A prova produzida nos autos demonstra ciência e participação dos réus na elaboração do encarte, tendo a Secretaria Municipal de Comunicação fornecido elementos para a sua confecção. Incursão no artigo 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa. Desimporta que a publicação não tenha sido custeada com verbas públicas. Configurada a prática de conduta vedada, independentemente de dano ao erário ou enriquecimento do agente ou de terceiros, por se tratar de ato ímparo formal. Inexistência dos vícios previstos no art. 535 do CPC. Impossibilidade de rediscussão da matéria. Acórdão que fundamenta claramente a questão debatida, sendo desnecessário que o julgador mencione todos os dispositivos que levaram à sua conclusão. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS.

**Apelação Cível Nº 70050267632, Segunda Câmara Cível,
Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza
Junior, Julgado em 03/10/2012**

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. PROPAGANDA ELEITORAL. CONDUTA ILÍCITA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPARCIALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO DO AGENTE. MULTA CIVIL APLICADA. CABIMENTO. FALECIMENTO DO AGENTE PÚBLICO NO DECORRER DO PROCESSO. SUCESSÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 8º, DA LEI 8.429/92. PRELIMINARES: Desacolhidas as preliminares, no que tange à inépcia da inicial e à ilegitimidade passiva, uma vez que carreadas ao feito as provas necessárias a afastar tais alegações. Inconteste a prática da conduta ilícita pelo ex- prefeito, tendo em vista que a divulgação



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

institucional de obras, serviços e projetos não obedeceram aos trâmites legais. Presente o dolo e, por conseguinte, prejuízo ao erário do ente municipal, cabível a aplicação de multa civil ao apelante e, por conseguinte, de transmissão à sucessão do de cujus, nos termos do art. 8º, da Lei 8.429/92. Hipótese em que há de ser reconhecida a improbidade, todavia, a prevista no art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429/92, assim como a multa do artigo 12, inciso II, limitada a duas vezes o dano causado. Levando-se em conta a peculiaridade do caso, fixada a multa em 01 (uma) vez o dano causado. Quantum da multa reformado. APELAÇÃO PROVIDA EM PARTE. UNÂNIME.

Diante da relevância do tema, a utilização de marcas e *slogans* foi disciplinada no âmbito do Município de São Borja pela Lei Municipal nº 3.728/07 (fls.99/100) que, no seu art. 1º e §1º, assim dispõe:

Art. 1º - Os poderes Executivo e Legislativo do Município de São Borja não poderão usar nenhuma logomarca de identificações de suas administrações que não sejam o brasão oficial da cidade, com a inscrição 'Município de São Borja', podendo ainda utilizar as expressões: 'Terra dos Presidentes' e /ou 'Capital da Produção.

§1º - No que concerne ao Poder Executivo, o mesmo poderá utilizar, sempre acompanhadas do Brasão Oficial do Município, as inscrições: "Prefeitura Municipal de São Borja" e ou "Poder Executivo Municipal – São Borja-RS".

No caso dos autos, é fato incontroverso que os demandados praticaram atos de promoção pessoal, vinculando a publicidade institucional às suas próprias figuras, mediante a promoção de campanha publicitária em jornal, rádio e televisão, todas custeadas com verbas do erário.

Em suas contestações (fls. 148-166) os requeridos não impugnaram os fatos a eles atribuídos. Suas teses defensivas giraram em torno da assertiva de que o *slogan* utilizado não tinha o caráter de promoção pessoal ou de propaganda eleitoral antecipada, bem como na alegação de



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

que as publicações tinham o único objetivo de informar a população sobre as ações do governo, com caráter institucional, informativo e social.

A prova documental inserta nos autos (fotografias de fls. 51-60; matérias jornalísticas de fls. 26-39; ofício de fls. 325-326 da RBS TV de Uruguaiana; contrato de fls. 327-333) revela o contrário.

Indicam os elementos dos autos que os apelados, como gestores do Município de São Borja na gestão 2009/2012, foram os responsáveis pela criação de slogan alusivo à própria gestão, pela compra de espaços – *algumas páginas inteiras* - dos jornais ‘O Regional’ e ‘Folha de São Borja’, bem como pela contratação de campanha de publicidade (*jingles*) veiculada em televisão em honorário nobre (vide a grade da fl. 331-333), além da distribuição de adesivos e confecção de camisetas com a logomarca (*utilizadas no exercício do cargo e por servidores – fls. 26 e 33*), com o nítido propósito de divulgar as conquistas da atual Administração, e não apenas o de dar publicidade aos atos administrativos, em verdadeira propaganda político-eleitoral extemporânea.

Da análise das publicações acostadas, possível observar que o conteúdo jornalístico não se presta a simples publicidade governamental; na verdade, noticiam realizações dos administradores com evidente propósito de exaltar feitos pessoais, trazendo ilustrações com fotografias que ressaltam as imagens do Prefeito e do Vice-Prefeito, este como pré-candidato no próximo pleito eleitoral.

Cabe destacar que uma das matérias (fl. 33) está ilustrada com fotografia em que os réus aparecem entregando as chaves de uma ambulância do SAMU a um profissional da saúde (fl. 33), sendo que o



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Prefeito e mais seis servidores estão vestindo a camiseta da campanha publicitária.

Ainda, em uma mesma página (fl. 35), duas matérias: uma (partidária) informando a definição, pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, do nome do Vice-Prefeito como um dos postulantes ao cargo de Prefeito nas eleições de 2012; a outra (governamental), logo abaixo, dando conta da liberação de R\$ 29 milhões obtidos junto à Caixa Econômica Federal para serem investidos em obras no Município, com destaque para a atuação do Vice-Prefeito na negociação da verba, com o claro propósito de disseminar, entre os leitores, a crença de que seria ele o candidato mais indicado a assumir a chefia do Poder Executivo no próximo pleito eleitoral. Ambas as matérias ilustradas com as fotos dos demandados.

Em todas as matérias há menção dos agentes públicos e fotografias, vinculando, de maneira direta, as figuras públicas às realizações do Município.

Essa ostensiva propaganda política, disfarçada de publicidade governamental, tinha como mote o seguinte slogan: “***TRABALHO que dá resultado. Prefeitura de São Borja***”, com o formato gráfico destacando a primeira frase em relação à segunda, conforme se pode observar do adesivo juntado à fl. 40 dos autos.

Não há dúvida de que a expressão “*Trabalho que dá resultado*” traz uma ideia de exaltação das ações dos administradores, e não propriamente das qualidades do Município e de seus cidadãos, caracterizando-se a indevida tentativa de promoção pessoal.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

A comparação com o slogan adotado pelo Governo Federal ('*País Rico é País Sem Pobreza*'), mencionada na contestação, é absolutamente infundada, visto que o *slogan* utilizado pelos réus não se restringe a um símbolo identificador da gestão, como no caso da União.

Visa o *slogan* municipal, na verdade, enaltecer a eficiência dos administradores e a correção dos atos praticados por sua Administração, como se uma conquista pessoal fossem.

No mesmo sentido, o parecer do e. Procurador de Justiça José Túlio Barbosa:

Com efeito, não há como dissociar a situação apresentada nos autos com aquela que levou o Prefeito a ser condenado pelo Tribunal de Justiça do Estado às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa em passado próximo. Segundo as provas acostadas aos autos, o Prefeito reproduziu atos de promoção pessoal, vinculando simbologia própria à sua figura e para tanto pagou com dinheiro público campanhas publicitárias em jornais, televisão e na imprensa impressa.

A simbologia criada pelo Chefe do Poder Executivo tem indissociável associação com a figura do Prefeito, já que a Administração Pública Municipal de São Borja, segundo Lei Municipal nº 3.728/07 (fls.99/100), somente pode ser representada pelo brasão oficial do Município. Segundo a regra do artigo 1º da referida Lei, “Os poderes Executivo e Legislativo do Município de São Borja não poderão usar nenhuma logomarca de identificações de suas administrações que não sejam o brasão oficial da cidade, com a inscrição ‘Município de São Borja’, podendo ainda utilizar as



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

expressões: ‘Terra dos Presidentes’ e /ou’ Capital da Produção’.”(sic)

No caso concreto, os documentos acostados aos autos permitem atestar que foi criada propaganda política, ainda que extemporânea, com slogan, jingles, folders, camisetas, material impresso e visual promovendo a figura do Prefeito e do Vice-Prefeito. Esse também foi o entendimento do Tribunal de Contas do Estado acerca da situação aqui narrada, o qual, em processo tramitando naquela Corte, concluiu pela existência da publicidade em desacordo com o artigo 37, §1º, da Constituição Federal. No mesmo sentido, foi o parecer do Ministério Público de Contas.

Nesse contexto, indubitável que as condutas adotadas pelos representantes do Poder Executivo municipal têm por objetivo a promoção pessoal através de campanha maciça nos meios de comunicação local, de forma a incutir no imaginário dos cidadãos serem os responsáveis pela melhoria das condições de vida na cidade de São Borja, e não da Administração Pública Municipal por sua atual gestão. A campanha promocional movida nestes termos é ilegal, por desatender o princípio constitucional da impessoalidade, e por lesar os cofres públicos.

Resulta caracterizada, assim, a vontade (dolo) dos réus de, a pretexto de divulgarem as políticas do Governo, promoverem verdadeira campanha pessoal que, extrapolando os limites da publicidade institucional, consubstanciou-se em veículo promocional particular, em manifesta afronta ao princípio da impessoalidade.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Importante ressaltar que o réu MARIOVANE GOTTFRIED WEIS é reincidente na prática de promover publicidade governamental com fins de promoção pessoal.

No julgamento da Apelação Cível nº 70037349339, em 14/10/2010, essa 22ª Câmara Cível, à unanimidade, deu provimento à apelação do Ministério Público, para reformar a sentença e julgar procedente a ação civil pública movida contra o Prefeito MARIOVANE GOTTFRIED WEIS, condenando-o ‘*a ressarcir os danos causados a serem apurados em liquidação de sentença, ao pagamento da multa correspondente a uma vez o valor do dano, suspensão dos direitos políticos por cinco anos e suspensão do direito de contratar com o Poder Público e receber benefícios por cinco anos*’.

Naquela oportunidade, a propaganda institucional foi veiculada com o *slogan* “São Borja TÁ MELHOR”; com destaque, também, para a expressão de cunho promocional.

A situação fática é muito similar a dos autos, com o uso de um *slogan* como marca distintiva da gestão nos mesmos espaços da mídia local.

Reproduzo os fundamentos da e. Desembargadora MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, Relatora do acórdão, utilizando-os como parte das razões de decidir:

“*O conjunto de todos essas ações realizadas, na gestão do Apelante, constitui-se em manifestação de comunicação social.*

*Distinguem-se, no âmbito da comunicação social, a comunicação governamental da comunicação pública*³.

³ MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

A “comunicação governamental abrange o processo de difusão de mensagens e rotinas da comunicação social de agentes administrativos, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas e externas do serviço público”⁴.

Já a comunicação pública envolve “o processo de interlocução que dá origem a uma esfera pública de diálogo e debate entre Estado, governo e sociedade, na qual temas de interesse coletivo e interesses plurais são discutidos, negociados”. “A comunicação governamental visa organizar e publicizar informações de modo a criar e/ou reforçar o vínculo social entre os parceiros da ação pública (Mégard e Keljarrie, 2003). Para Ollivier-Yaniv (2002), esse tipo de comunicação requer que o Estado aprenda a se comportar como anunciante, traduzindo suas mensagens para diferentes meios de comunicação, atingindo públicos diferenciados e otimizando custos. O Estado opera de modo estratégico, visando interferir não só na construção de sua imagem pela opinião pública, mas também influenciar os comportamentos e atitudes dos cidadãos, os quais devem ser convencidos de que o governo age em prol do bem-comum”⁵.

*Na democracia, a comunicação governamental serve para dar transparência ao exercício do poder. Na célebre frase de Norberto Bobbio, “pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público”. Diz o Autor que usa a expressão sintética **poder em público** para indicar “todos aqueles*

Comunicação. Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.

⁴ MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: *XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação.* Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.

⁵ MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: *XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação.* Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados “vejam” como e onde as tomam”⁶.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello,

“consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e mit menos em relação s sujeitos individualmente afetados por alguma medida”⁷.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “não se admitem ações sigilosas da Administração. A publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial ou por edital afiado no lugar de divulgação de atos públicos, para conhecimento público em geral e início de produção de seus efeitos”⁸.

A comunicação governamental cumpre, então, o papel de tornar público o exercício do poder. A Constituição da República de 1988, para assegurar a transparência na atividade administrativa e, assim, ensejar seu controle, no artigo 37, “caput”, incluiu a publicidade como princípio a ser obedecido pela Administração Pública.

A publicidade inherente ao regime democrático a que alude o referido dispositivo constitucional não se confunde, contudo, com

⁶ Teoria Geral da Política. Editora Campus. 3^a tiragem. 2000, p. 386.

⁷ Curso de Direito Administrativo. Malheiros, p. 71

⁸ Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros. 9^a ed., p. 572.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

a propaganda política e eleitoral ou o hoje chamado marketing político e eleitoral.

A propaganda, diz Giacomo Sani, “pode ser definida como difusão deliberada e sistemática de mensagens destinadas a um determinado auditório e visando a criar uma imagem positiva ou negativa de determinados fenômenos (pessoas, movimentos, acontecimentos, instituições, etc.) e a estimular determinados comportamentos. A Propaganda é, pois, um esforço consciente e sistemático destinado a influenciar as opiniões e ações de um certo público ou de uma sociedade total(...). A natureza da Propaganda dentro de um país varia muito de acordo com o regime político: nos regimes autoritários e totalitários, a Propaganda é firmemente controlada pelo Estado ou pelo partido dominante que a utilizam, tendo em vista a expansão e consolidação do regime para inculcar na população uma versão simplificada da ideologia oficial e para combater as formas internas de oposição. Nos regimes pluralistas, - quando são verdadeiramente tais - a Propaganda efetuada por um grupo ou por uma formação política corresponde sempre uma ou mais contrapropagandas, isto é, uma forma mais ou menos equilibrada de contestação, mesmo que nem todas as forças políticas disponham da mesma da possibilidade de acesso aos canais de informação ou de redes de distribuição igualmente aparelhadas⁹.

À luz da Constituição da República de 1988, é vedada a propaganda pelo Governo. A propaganda doutrinária e política é realizada pelos partidos políticos, que são pessoas jurídicas de direito privado, nos termos Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos partidos políticos, verbis:

⁹ Dicionário de Política. Editora UNB. 12 ed. v. 2. 1999. Bobbio. Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino. Gianfranco, p 1018.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

“Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - na propaganda doutrinária e política;

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

I - difundir os programas partidários;

II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

I - a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;

II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

III - a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

A propaganda doutrinária e política dos partidos políticos atualmente tem sido associada ao chamado Marketing político. Marketing político é expressão “emprestada dos profissionais americanos, sendo utilizada para definir ações estratégicas de comunicação política. De acordo com LINS E SILVA (p.320), só



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

podemos falar de marketing a partir do surgimento do conceito de mercado (market, em inglês), do qual marketing é um derivado. Na verdade, marketing político é um conceito amplo e abrangente, a partir do qual derivamos outros termos, como por exemplo: marketing eleitoral, propaganda política, propaganda eleitoral, publicidade política, publicidade eleitoral, propaganda ideológica, opinião pública e imagem”¹⁰.

“O marketing político é o uso de ferramentas do marketing na atividade política, seja ela de governos, partidos, outras instituições ou personalidades, estando em momento de campanha eleitoral ou não”¹¹.

Há quem distinga o marketing político do marketing eleitoral e chega-se a dizer que “é errado chamar das técnicas empregadas numa campanha eleitoral, como trabalhos de marketing político. Este deve ser entendido pelos políticos com um trabalho permanente que vise harmonizar a administração pública com os anseios populares. Carlos Eduardo Lins da Silva (2002, p. 18-19), define marketing político como “o conjunto de planos e ações desenvolvidos por um político ou partido político para influenciar a opinião pública cem relação as suas ideias ou atividades”. Para Carlos Augusto Manhanelli (2004, p. 14), ações de marketing político são dirigidas aos cidadãos que receberão “ações políticas ou sociais derivadas dos mandatários dos cargos executivo e legislativo”. É um trabalho de longo prazo. Kuntz (2006, p. 19) defini o marketing político como o “marketing da ocupação e consolidação do poder conquistado [...] é frio e calculista e visa produzir seus efeitos que atendem objetivos a longo prazo, entre eles o

¹⁰ QUEIROZ, Adolpho Carlos Fraçoso; TAVARES, Debora Cristina. Marketing Político, História e Evolução no Brasil Republicano. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_jmp-debora.pdf.

¹¹ ALMEIDA, Jorge; SCALDAFERRI, Sante. O marketing político-empresarial na campanha “Bom exemplo: essa moda pega”. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2006/Almeida_e_Scaldeferrri_2006.pdf.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

de maior de todos: vencer eleições futuras”¹². “São ramificações de uma área mais ampla, que denominamos Comunicação Política. As raízes deles estão associadas ao desenvolvimento da propaganda política, que nos tempos de Adolf Hitler e Joseph Goebbels, durante a II Guerra Mundial, era massacrante. No Brasil, a utilização de marketing profissional como instrumento para captação de votos é recente. Somente a partir das eleições de 1982, ele passou a ser utilizado de modo sistemático”¹³.

É inegável o emprego, nos últimos processos eleitorais, no Brasil, das ações de marketing. Recorrem-se, assim, a imagens, filmes, impressos, jingles, slogans e outros meios.

Tem sido, inclusive, transplantado para o campo político o uso de marcas própria da publicidade comercial. Para David A. Aaker, “uma marca é um nome diferenciado e/ou símbolo destinado a identificar os bens ou serviços de um vendedor ou um grupo de vendedores e a diferenciar esses bens e serviços daqueles os concorrentes”¹⁴.

Afirma Silvia Cervellini que “tanto as marcas comerciais quanto os partidos políticos visam atingir em última instância o indivíduo ou, no máximo, uma coletividade limitada”¹⁵. “Como atuam em contexto de competição, com o foco em indivíduos e buscando conquistá-los da maneira mais permanente e abrangente possível, as marcas comerciais e os partidos políticos são construídos com bases em idéias abstratas e

¹² BAREL, Moisés Stefano. O marketing eleitoral e a ABCOP: história e profissionalização da comunicação política no Brasil. Disponível: http://encipecom.metodista.br/mediawiki/images/e/e5/Moises_Stefano.artigo.pdf.

¹³ BAREL, Moisés Stefano. O marketing eleitoral e a ABCOP: história e profissionalização da comunicação política no Brasil. Disponível: http://encipecom.metodista.br/mediawiki/images/e/e5/Moises_Stefano.artigo.pdf.

¹⁴ Apud CERVELLINI, Silvia. In: Marketing Político e Persuasão Eleitoral. Fundação Konrad Adenauer. 2000. p.86

¹⁵ CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In Marketing Político e Persuasão eleitoral. Fundação Konrad Adenauer. 2000. p. 7



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

*gerais, ao invés de aterem-se a detalhes especificidades concretos, de alcance limitado e passageiro. Essas idéias mais gerais pertencem ao universo das opiniões, crenças e valores compartilhados por um número limitado de indivíduos*¹⁶ (...). “O posicionamento de uma marca, se for consciente e bem feito, é a base para a construção de sua imagem”¹⁷.

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

Ainda que uma boa propaganda por mais poderosa que seja possa ser detida por uma contrapropaganda, como reconhece Domenach¹⁸, a propaganda protagonizada pelo governo com recursos públicos dificulta e pode até impedir a contrapropaganda, o que põe em risco o pluralismo político, fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso V, da CR). Como ensina Domenach, “La mayoría de los hombres desean, ante todo, armonizar com sus semejantes. Rara vez osarán perturbar la armonía que reina em torno de ellos expresando uma idea contraria a la de la generalidad; de lo que se infiere que uma gran cantidad de opiniones públicas son, en realidad, uma adición de

¹⁶ CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In Marketing Político e Persuasão eleitoral. Fundação Konrad Adenauer. 2000. p. 99.

¹⁷ CERVELLINI, Silvia. Marketing político e marketing comercial: uma reflexão. In Marketing Político e Persuasão eleitoral. Fundação Konrad Adenauer. 2000. p. 100.

¹⁸ La Propaganda Política. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1962. Buenos Aires. p. 114.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

*conformismos, mantenidos porque el sujeto cree que su opinión es también unánimemente sostenida por quienes lo rodean. La tarea de la propaganda será entonces la de reforzar esa unanimidad, y aun la de crearla artificialmente*¹⁹. Aliás, diz: “un de los fines esenciales de la propaganda es manifestar la omnipresencia de los adeptos y superioridad frente al adversario²⁰.

Para evitar o uso indevido da publicidade, a Constituição da República, no parágrafo 1º do artigo 37, expressamente, exige tenha caráter educativo, informativo e de orientação social e proíbe seja empregada para fins de promoção pessoal, verbis:

“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”.

*Em outras palavras, fixou restrições quanto à finalidade e à forma. Quanto à finalidade, a publicação de **atos, programas, obras, serviços e campanhas** somente pode ter caráter **educativo, informativo ou de orientação social**. Quanto à forma, da publicidade não pode constar nomes, **símbolos ou imagens que importem promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos**.*

Importante, mais uma vez, enfatizar que “A difusão de informações constitui um dos principais pilares de sustentação da democracia, uma vez que são os fluxos de mensagens que ativam debates, suscitam a formação de pontos de vista e contribuem para a formação e expressão de julgamentos melhor elaborados na esfera

¹⁹ La Propaganda Política. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1962. Buenos Aires. p. 70.

²⁰ La Propaganda Política. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1962. Buenos Aires. p. 80.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

*pública de formação de opinião*²¹. Assim, a “comunicação pública deve se desvincular da personalização, ou seja, a comunicação pública não é aquela que está a serviço do presidente, de ministros e de autoridades políticas, mas é um processo de interlocução que preza o interesse coletivo, definido coletivamente na esfera pública de troca argumentativa²². Em suma, “A comunicação pública deve zelar pela prevalência do interesse coletivo, promovendo a troca e a partilha de informações de “utilidade pública”²³.

Revela-se, desta forma, inconstitucional a publicidade que se destina a promover os agentes públicos e os partidos políticos por meio da distribuição de material impresso, divulgação de filmes e jingles e a atribuição de nomes e uso de slogan à gestão pública para identificar a atividade pública de determinado agente político ou de um partido político por violação à impessoalidade. Importam, ainda, desvio de recursos públicos para fins privados.

A esse propósito, o Supremo Tribunal Federal, no RE 191.668-1 – RS, RE. Min. Menezes Direito, reputou inconstitucional a inclusão de slogan (Administração Popular) na publicidade dos atos da Administração Pública, em acórdão assim ementado:

²¹ MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação. Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.

²² MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação. Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.

²³ Zémor Pierre, apud MATOS, Heloiza. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. IX Colóquio Brasil-França de Ciências da Comunicação. Disponível em: <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/artigos/713eced27fe3005cec245574bda7045d.pdf>.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

“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.”

Ao desate da lide cabe, então, saber se a comunicação governamental feita pelo Apelante acima descrita respeitou os limites postos pela Constituição da República.

O exame do conteúdo dos recursos empregados, tais como jingle, slogans, filmes, material impresso (Jornal Perspectiva) e camisetas com slogans revelam a adoção de estratégia de marketing meramente promocional do Apelante e do partido ao qual pertence. Os filmes e o jornal exibem obras e serviços que estão à vista de todos os municípios, faltando-lhe, portanto, caráter informativo. Noticiam algo que já era do conhecimento dos municípios, cujo acesso não se encontrava restrito à Administração Pública. Também não se cuida de matéria educativa nem de orientação social.

A comunicação empreendida pelo Apelante, em realidade, limita-se a exaltar a sua gestão para sua promoção pessoal e partidária. Nada mais é do que propaganda política e eleitoral em benefício próprio e partidário patrocinada pelo Poder Público. Não ostenta caráter estritamente informativo, educacional e de



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

orientação social. Venha somar com a gente é mera exortação sem caráter de orientação social. Sugere apenas a adesão ao pensamento do partido detentor do poder. São Borja TÁ MELHOR, igualmente, é elogio à administração do Apelante. Aliás, a função do slogan é “*de impedir a reflexão...O slogan passou a ser um “instrumento requintado de divulgação e propaganda ideológica, por grupos políticos e sistemas totalitários, visando, através de seu uso, a manipulação psicológica e ideológica das massas*”²⁴. Segundo Reboul, o slogan tem as seguintes características: asserções sumárias e dogmáticas, traços maniqueístas e fórmulas dissimuladoras e autodissimuladoras²⁵.

Ora, o slogan “São Borja TÁ MELHOR” enquadr-se em tais características: é dogmático, maniqueísta e dissimulador. Situação diversa seria se estimulasse as pessoas, por exemplo, a adotar medidas sanitárias preventivas. A distribuição de 20.000 exemplares do documento Perspectivas tem por escopo a propaganda dos resultados obtidos na sua gestão. É propaganda destinada à promoção pessoal do Apelante às custas do erário.

Todos os meios empregados serviram para louvar a administração do Apelante em três anos de gestão. No tocante à forma, os filmes, placas e os impressos, também, não atenderam aos limites formais. Com efeito, utilizaram slogans e imagens e jingles para tornar singular a gestão do Apelante.

²⁴ ROMERO, Jorge Henrique da Silva. SLOGAN E IDEOLOGIA: O SLOGAN POLÍTICO COMO INSTRUMENTO DE PROJETOS NACIONALISTAS. Disponível em: <http://www.dle.uem.br/jied/pdf/SLOGAN%20E%20IDEOLOGIA%20romero.pdf>.

²⁵ Apud ROMERO, Jorge Henrique da Silva. SLOGAN E IDEOLOGIA: O SLOGAN POLÍTICO COMO INSTRUMENTO DE PROJETOS NACIONALISTAS. Disponível em: <http://www.dle.uem.br/jied/pdf/SLOGAN%20E%20IDEOLOGIA%20romero.pdf>.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Trata-se de propaganda e não de publicidade governamental. Os meios empregados almejaram melhorar sua imagem pública. Não há informação de utilidade pública, seja informativa, educacional ou de orientação social. O objetivo foi apenas enaltecer e louvar a gestão do Apelante.

Não há dúvida de que a publicidade governamental se desviou dos limites teleológicos e formais impostos pela Constituição da República, tendo havido, na realidade, o uso da máquina administrativa para promoção pessoal do Apelante.

Com isso não se está a dizer que não possam técnicas de marketing ser adotadas na comunicação governamental. Podem, sim, desde que se revistam de caráter informativo, educacional ou de orientação social. Meras exortações ou afirmações positivas é que estão vedadas, porque são verdadeira propaganda política pelo detentor momentâneo do poder em benefício próprio e da sua agremiação partidária, para conservar seu eleitorado e conseguir novos adeptos. É marketing político ou propaganda eleitoral fora do processo eleitoral dentro da Administração Pública com recursos públicos. Transformar a comunicação governamental tão cara ao regime democrático em propaganda política-partidária e de ideias doutrinárias viola a Constituição da República.

No caso, a par da ilegalidade, está configurado, também, o ato de improbidade administrativa, porque houve deliberada violação à impessoalidade acompanhada de dano ao erário.

Some-se a isso, ainda, o fato de ter sido realizada a um ano das eleições municipais, da qual poderia o Apelante participar como candidato à reeleição, o que de fato ocorreu, tendo, sido, inclusive, reeleito.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Neste quadro, é certo que o Apelante, a um tempo, praticou ato de improbidade administrativa que causou dano ao erário (ordenou ou permitiu a realização de despesa não autorizada em lei, art. 12, inciso VI), e atentou contra os princípios da Administração Pública (princípios da legalidade, publicidade, da impessoalidade e da imparcialidade, art. 11, “caput”, da Lei nº 8.429/92).

Nessas condições, é de rigor a sua condenação.

Resumindo: os administradores simplesmente substituíram o slogan “São Borja TÁ MELHOR” para a mensagem **“TRABALHO que dá resultado. Prefeitura de São Borja.**

Isso revela a insistência dos desmandados na utilização de propaganda institucional com a finalidade de promoção pessoal, bem como a total desconsideração com a decisão desta Corte.

Frise-se que o Recurso Especial manejado pelo réu MARIOVANE GOTTFRIED WEIS contra o acórdão proferido no julgamento da Apelação Cível nº 70037349339 foi desprovido pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo o recorrente interposto Recurso Extraordinário em face da decisão que desacolheu embargos declaratórios.

Bem caracterizados, então, o ato de improbidade (*permitir a realização de despesa não autorizada em lei - art. 10, inciso IX da Lei nº 8.429/92*) e o atentado aos princípios da Administração Pública (*princípios da legalidade, publicidade, da impessoalidade e da imparcialidade - art. 11, “caput”, do mesmo diploma*), além da violação direta à Lei Municipal nº 3.728/07, devem os réus ser condenados às sanções cominadas no artigo 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92.



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Para a fixação das penas nas ações de improbidade, o art. 12, § único da Lei nº 8.429/92 assim estabelece:

“Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

Dessa forma, considerando a gravidade das condutas e com atenção aos princípios da proporcionalidade e da suficiência, bem como ao grau de responsabilidade de cada réu (princípio da individualização da pena), deverá o demandado MARIOVANE GOTTFRIED WEIS ser condenado ao ressarcimento de 70% das despesas públicas com as divulgações realizadas (filmes, jornal, camisetas, *jingle*, programa de rádio, placas), bem como ao pagamento de multa de uma vez o valor do dano, além da suspensão dos direitos políticos por cinco anos e a proibição de contratar com o poder público por cinco anos; ao réu JEFERSON OLEA HOMRICH, caberá o ressarcimento de 30% das despesas públicas com as divulgações realizadas, bem como o pagamento de multa de uma vez o valor do dano.

Ante o exposto, com fulcro no art. 557, §1º-A do Código de Processo Civil, provejo a apelação para reformar a sentença e julgar procedente a ação civil pública, condenando MARIOVANE GOTTFRIED WEIS ao ressarcimento de 70% das despesas públicas com as divulgações realizadas (filmes, jornal, camisetas, *jingle*, programa de rádio, placas), bem como ao pagamento de multa de uma vez o valor do dano, além da suspensão dos direitos políticos por cinco anos e a proibição de contratar com o poder público por cinco anos; o réu JEFERSON OLEA HOMRICH resulta condenado ao ressarcimento de



DOC

Nº 70061912770 (Nº CNJ: 0383840-34.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

**30% das despesas públicas com as divulgações realizadas, bem como
ao pagamento de multa de uma vez o valor do dano.**

**Sucumbentes, deverão os demandados arcar com o
pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios
fixados em R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

Intimem-se.

Porto Alegre, 07 de maio de 2015.

**DES.ª DENISE OLIVEIRA CEZAR,
Relatora.**

DCK