

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 139

julho/setembro – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Publicidade oficial e a lei eleitoral

ANILDO FABIO DE ARAUJO

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A publicidade oficial. 3. A Lei eleitoral. 4. Conclusão.

1. Introdução

A publicidade é resultante da capacidade de criação e desenvolvimento que caracteriza a espécie humana. Fruto da atividade cerebrina do homem, a publicidade tem-se tornado um dos meios mais eficientes de difusão e de divulgação de fatos, produtos, serviços, ideologias e conhecimentos engendrados pelo homem. Para a sua compreensão, é preciso, além da análise objetiva da mensagem divulgada, uma análise subjetiva de seus objetivos.

2. A publicidade oficial

A publicidade oficial (do governo) era regulada, no âmbito federal, pela legislação ordinária, gozando os agentes públicos de ampla discricionariedade. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, consagrou-se disposição estabelecendo:

“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” (art. 37, § 1º).

O Congresso Nacional demonstrou, em várias ocasiões, interesse em regulamentar o assunto. Todavia, infrutíferas têm sido suas atividades. Na órbita federal, o Poder Executivo

Anildo Fabio de Araujo é Advogado; Técnico Processual do Ministério Público da União/Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Especialista em “Ordem Jurídica e Ministério Público” pela Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e “Direito Processual Civil” pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual/Instituto Brasiliense de Ensino e Pesquisa.

regulou, autonomamente, o assunto, estando em vigor o Decreto nº 2.004, de 11 de setembro de 1996. O novo regulamento estatui, no art. 1º, parágrafo único, que *é vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público*. Dispõe também que a contratação de agência de propaganda obedecerá a legislação em vigor, com prévia *licitação*.

As Assembléias Legislativas dos Estados federados, exercendo o poder constituinte decorrente, elaboraram as respectivas Constituições Estaduais, promulgando-as em 1989.

A prática de atos visando à promoção de personalidades é tradicional no Brasil. Esse comportamento é resultante do sistema unipessoal de governo existente no país. A partir do Governo de Getúlio Vargas, houve um aumento dos atos pessoais, visando engrandecer a pessoa do Presidente da República e demais membros de Poder. A concentração de poder e a falta ou precariedade de controle têm colaborado com os abusos e ilegalidades. Os vícios na publicidade oficial ocorrem em todos os Poderes do Estado, em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal). Em maior número, são praticados no Poder Executivo e no âmbito municipal, principalmente nas cidades de médio e pequeno porte.

O controle da publicidade oficial pode ser feito externa e internamente. O *controle externo* da publicidade estatal abusiva pode ser exercido por meio de diversos mecanismos e institutos constitucional ou legalmente previstos. Algumas garantias constitucionais podem ser manuseadas pelos respectivos legitimados, tais como o direito de petição e de certidão, a *ação popular*, o mandado de segurança individual ou coletivo, a *ação civil pública*, etc. As ações judiciais podem ser propostas perante os Juízes (federais ou estaduais) de Primeira Instância.

De acordo com o § 1º, art. 37 da Constituição, a publicidade deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. A veiculação de publicidade institucional com fim diverso destes configura *desvio de finalidade* e desrespeito ao princípio da legalidade administrativa.

Os símbolos oficiais podem ser veiculados na publicidade pública. É até recomendável, pois facilitam a identificação e distinção, quase sempre necessária para o alcance de seus fins. *As logomarcas, nomes e frases pessoais são vedadas pelo ordenamento jurídico*.

3. A Lei eleitoral

A legislação eleitoral, em consonância com o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, consagra vários dispositivos, restringindo a publicidade oficial. A Nova Lei Eleitoral (Lei federal nº 9.504, de 30.9.97) trata do assunto. Vejamos:

“Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 05 de julho do ano da eleição”.

“§ 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.”

“§ 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

“§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinquenta mil UFIR ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

“Art. 40 O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR.

“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:

(*omissis*)

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

(*omissis*)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(*omissis*)

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;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição;

(*omissis*)

“§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem 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 nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

(*omissis*)

“§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas *b* e *c*, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

“§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

“§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.

“§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

“7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

“§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

“Art. 74 Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.

“Art. 78 A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes”.

O art. 96 da Nova Lei Eleitoral estabelece, como regra, que

“as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial”.

4. Conclusão

Os Poderes Públicos devem utilizar, na publicidade oficial, somente símbolos oficiais (bandeira, brasão, armas e hino), de modo correto e impessoal, e o nome do ente e/ou órgão público (Governo Federal ou Estadual ou Municipal, Prefeitura ou Câmara Municipal, Ministério ou Secretaria de Educação, de Saúde, do Trabalho, etc.) na veiculação de suas atividades.

Os servidores públicos, as autoridades e/ou candidatos a cargos eletivos devem observar as disposições constitucionais (art. 37, § 1º, CF/88) e legais (arts. 36, 40, 73 e 78 da Lei nº 9.504, de 30.9.97), esforçando-se no cumprimento da

legislação, sob pena de serem responsabilizados administrativa, civil, eleitoral, penal e politicamente.

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais Regionais Eleitorais tem se

consolidado no sentido da fiel observância dos dispositivos constitucionais e legais citados. Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral está analisando o tema, sendo que já se posicionou, em medida liminar, pela vedação do uso de *slogans* na publicidade institucional.