

TC 047.687/2020-27

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações

Representante: MPTCU

Advogado: Não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: conhecimento e concessão de cautelar

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União a respeito de publicações realizadas pela Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom) do Ministério das Comunicações que teriam o objetivo de promoção pessoal do Presidente da República e de Ministro de Estado, o que afrontaria a prescrição de regulamento constitucional.

HISTÓRICO

2. Em documentação encaminhada a este Tribunal, o representante apresenta o conteúdo de diversas postagens nas redes sociais realizadas pela Secom, vinculada ao Ministério das Comunicações pela Lei 14.074/2020 (peça 1, p.1-20).

3. Cita que o art. 37, caput, da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública, direta e indireta, deve observar os princípios da impessoalidade e da moralidade, bem como que o parágrafo primeiro veda a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, estipulando que a publicidade dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social (peça 1, p.20).

4. Reforça o argumento com a apresentação de decisões judiciais (peça 1, p.20-21) que proibiram a auto promoção pessoal em publicidade governamental e relembra o TC 019.444/2005-2, no qual foram consolidados os achados das auditorias realizadas por este TCU na área de publicidade e propaganda.

5. Informa que o uso de slogans e logomarcas tem sido utilizados para remeter diretamente aos governantes de ocasião, o que, no seu entender, fere a norma constitucional e os princípios da impessoalidade e da moralidade. (peça 1, p.21).

6. Relata que a promoção pessoal não apresenta interesse público, mas mero interesse político de quem dirige ou integra o governo e que não é jurídica e “moralmente aceitável que o governo gaste o escasso dinheiro público para falar bem de si mesmo” (peça 1, p. 21).

7. Argumenta que o caráter informativo previsto pela Constituição autoriza a veiculação de informações que atendem o interesse do cidadão, a exemplo de campanhas de vacinação, os requisitos e prazos a serem observados na participação de programas sociais do governo, cronograma de realização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, prazos para alistamento militar, etc (peça 1, p.21).

8. Relata que a prestação de contas governamentais não deve ocorrer com peças de caráter auto promocional, mas sim pela apresentação da prestação de contas aos tribunais de contas e na obediência às leis de transparência (peça 1, p.22)

9. Requer a atuação dos órgãos de controle para aprofundamento do exame sobre o gasto ilegítimo da propaganda oficial, que, em sua visão, desfalca outras dotações orçamentárias sempre mais carentes de recursos (peça 1, p.22).

10. Rememora que no âmbito do TC 019.444/2005-2 foram discutidos vários aspectos sensíveis relacionados a campanhas publicitárias promovidas pela Administração Pública e que exigiam a adequada regulamentação para evitar que gastos com finalidade de mera promoção da imagem do governo fossem realizados (peça 1, p. 22)
11. Transcrevendo trecho de relatório da equipe de auditoria que atuou no mencionado TC reforça seu posicionamento com decisões do TCU que vedam ações de publicidade que se caracterizem como autopromoção (peça 1, p.22-24)
12. Informa que o MPTCU considera que as publicações trazidas na documentação violam o regramento contido no § 1º do art. 37 da Constituição Federal e que tais publicações tem como objetivo reforçar a imagem pessoal do Presidente da República e de Ministro de Estado e que cabe ao TCU contrapor-se a práticas desta natureza (peça 1, p. 24).
13. Reconhece que o TCU nunca se furtou a afirmar que as ações de publicidade devem se limitar às finalidades constitucionais e informa que o tema merece atuação fiscalizatória permanente, tanto pelo volume de recursos envolvidos quanto pela frequência com que a publicidade do governo é realizada (peça 1, p. 25-26).
14. Cita fonte jornalística para estimar o montante de recursos gastos com publicidade (segundo a fonte citada pelo representante: R\$ 151.5 milhões de reais em 2020 e R\$ 577 milhões em 2021) e observa que além dos gastos com veiculação, há outros custos associados como os relacionados com a produção do material e com os servidores ou terceirizados que gerenciam os perfis e páginas nas redes sociais (peça 1, p.25).
15. Argumenta que as razões trazidas aos autos revelam desvirtuamento na publicidade oficial, com afronta ao regramento constitucional e que o MPTCU considera necessária a adoção de providências por parte da Corte de Contas (peça 1, p.27).
16. Afirma estarem presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar, com o *fumus boni iuris* demonstrado pela argumentação e o *periculum in mora* resultando da elevada probabilidade de que a Secom siga produzindo conteúdo que afronta o regramento constitucional, já que as publicações são realizadas diariamente (peça 1, p. 25).
17. Ao fim, requer deste TCU (peça 1, p. 25-26):
- a) *seja a presente representação conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade;*
 - b) *seja concedida medida cautelar, com suporte no que prescreve o comando contido no art. 276 do Regimento Interno do TCU, com o intuito de se determinar à Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom da Secretaria-Geral da Presidência da República que se abstenha de seguir produzindo publicações em sua conta do Twitter, assim como nas demais mídias, que não tenham conteúdo estritamente educativo, informativo ou de orientação social ou que se prestem, de qualquer modo, à promoção pessoal do Presidente da República ou de integrantes do Governo Federal;*
 - c) *seja realizada oitiva da Secom, com o intuito de que se manifeste acerca das ilicitudes acima destacadas, especificamente sobre a incompatibilidade entre o conteúdo de suas divulgações apresentadas nesta representação e o comando contido no parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal;*
 - d) *ao final, em caráter definitivo, seja determinado à Secom que se abstenha de produzir publicações em sua conta do Twitter, assim como nas demais mídias, que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade, de servidor público ou da imagem do governo federal, conforme o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

19. Além disso, o MPTCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante o disposto no inciso VII do art. 237 do RITCU.

20. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a publicidade governamental voltada para a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos poderia causar violação à Constituição Federal, norma maior do país.

21. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

22. Neste exame técnico, serão analisados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para concessão de medida cautelar, conforme pedido do MPTCU.

23. O representante traz aos autos matéria de cunho constitucional constante do art. 37, *caput*, e parágrafo primeiro, que assim estatuem:

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:

(...)

§ 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.

24. Considerando que a atividade de publicidade governamental é atividade a ser realizada pela administração pública, no exercício da publicidade, há que serem observados todos os princípios administrativos, especialmente, no caso em questão, o princípio da impessoalidade

25. Em relação ao princípio constitucional da impessoalidade, ensina Hely Lopes Meirelles (in Curso de Direito Administrativo, 30ª ed., Malheiros Editores Ltda., 2005, pg. 91/92):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), 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.

(...)

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. (...)

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.

26. Assim, o princípio da impessoalidade estabelece que a Administração Pública deve praticar os seus atos visando ao interesse público e atendendo a sua finalidade legal, impedindo que o ato seja

praticado em atendimento de interesses individuais.

27. No caso específico da publicidade governamental, para bem cumprir o princípio da impessoalidade, não deve constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos nas diversas publicações.

28. Ao analisar as postagens trazidas aos autos pela Secom, verifica-se a utilização dos nomes dos Presidente da República (a exemplo das publicações contidas na peça 1, p. 1 e p.7, entre outras), de nome do Ministro de Estado (a exemplo das publicações contidas na peça 1, p.11 e p.17, entre outras).

29. A utilização destes nomes afronta o princípio da impessoalidade, pois ao utilizar o nome próprio da autoridade, em detrimento da menção às instituições envolvidas, há verdadeira personalização do ato, o que é vedado pela Constituição.

30. Tal personalização ocorre, inclusive, quando a Secom compartilha e/ou “retweeta” publicações realizadas nos perfis pessoais de integrantes do governo, a exemplo das contidas na peça 1, p. 6,8 e 9 ou mesmo quando realiza a marcação do perfil pessoal da autoridade em suas postagens (a exemplo das contidas na peça 1, p. 10, 11).

31. Além da utilização dos nomes das autoridades, há também a utilização de símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridade, a exemplo da contida na peça 1, p. 15.

32. A imagem trazida aqui como exemplo (peça 1, p.15) contém informação que o auxílio emergencial será prorrogado e que seriam pagas mais 4 parcelas de R\$ 300,00 cada. No entanto, há a utilização da imagem do atual Presidente da República na postagem, transparecendo que a prorrogação do auxílio emergencial foi decisão do próprio Presidente.

33. Esta imagem possui verdadeiro caráter desinformativo. Não só porque a prorrogação do auxílio emergencial ainda não foi efetivada e, assim, a referida postagem tratou de mero anúncio de algo que poderia ou não ocorrer, desvinculada do interesse público, portanto, mas também porque a decisão de prorrogação do auxílio emergencial não cabe unicamente ao Presidente da República, pois necessita ser aprovada pelo Congresso Nacional, que, inclusive, optou por majorar de R\$ 200,00, valor inicial proposto pelo Executivo Federal, para R\$ 600,00 o valor do auxílio, quando do debate do substitutivo ao Projeto de Lei 9.236/2017, resultante na Lei 13.982/2020 (peça 3).

34. Além da postagem mencionada, é possível identificar diversas outras postagens contidas na documentação inicial (peça 1) que, contendo a imagem ou o nome, de autoridades ou servidores públicos, se restringem a divulgar as falas e discursos destes mesmos agentes em eventos públicos.

35. Ocorre que a Constituição Federal, no § 1º do art. 37, apenas autoriza a publicidade governamental para atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

36. Ora, discursos e falas não apresentam os requisitos dos atos administrativos, não podendo ser caracterizados como tal. Igualmente, não são aprovados por lei e pelo Congresso Nacional, nos termos dos arts. 48 e 165 da Constituição, e, assim, não se caracterizam como programas governamentais. Discursos e falas por certo não são obras públicas e, mesmo em um evento de inauguração de obra, o discurso não se confunde com a obra em si.

37. Discursos e falas, igualmente, não são serviços públicos prestado pelo Estado a população e nem compõem campanhas administrativas, a exemplo das campanhas de vacinação.

38. Assim, discursos e falas não constituem atos administrativos, nem programas governamentais, nem obras públicas, nem serviços prestados por organizações públicas e nem campanhas de órgãos e entidades.

39. Dessa forma, não é permitida a publicidade governamental para reprodução de falas ou discursos de autoridades em eventos públicos, visto que a Constituição Federal não prevê esta

hipótese.

40. A reprodução de tais falas e discursos, assim como também a utilização de imagens da autoridade em cumprimento de agenda ou em eventos de inauguração de obras, além de não possuírem caráter informativo, educativo ou de orientação social, constituem mero proselitismo governamental e promove indevidamente a autoridade participante do evento.

41. Assim, verifica-se que as postagens da Secom são caracterizadas pela utilização de nomes, símbolos e imagens de autoridades e servidores públicos, e pela publicação de objeto cuja divulgação não é autorizada pela Constituição. Em ambos os casos, há violação constitucional.

42. Pela comparação entre o art. 37, caput, e seu § 1º, da Constituição Federal, e as postagens da publicidade governamental levadas a cabo pela Secom, verifica-se violação aos dispositivos constitucionais, estando presente o requisito do *fumus boni iuris* para concessão de medida cautelar.

43. Tal situação tem perdurado ao longo do tempo. Com efeito, as publicações trazidas pelo representante foram realizadas nos meses de agosto e setembro. Novas postagens, no entanto, têm sido realizadas com os mesmos vícios, a exemplo de postagens recentes trazidas aos autos nesta data (peça 4).

44. De fato, foi observado que Secom tem reiteradamente afrontado o disposto na Constituição Federal, utilizando nomes, imagens e símbolos que caracterizam promoção de autoridades e servidores públicos, bem como utilizando como objeto de publicidade aquilo que a Constituição não autoriza.

45. Caracterizado está o *periculum in mora* dada a alta probabilidade de que a Secom siga produzindo conteúdo que afronta o regramento constitucional, considerando não só as recentes publicações realizadas (peça 4), mas também a rotina diária de realização das publicações.

46. Presentes, assim, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, estando a medida cautelar apta a ser concedida, no sentido de determinar a Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom do Ministério das Comunicações que se abstenha de produzir publicações em sua conta do Twitter, assim como nas demais mídias e redes sociais, que não possuam conteúdo estritamente educativo, informativo ou de orientação social ou que se prestem, de qualquer modo, à promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, a exemplo do Presidente da República ou de integrantes do Governo Federal, bem como se abstenha de realizar publicações com nomes, imagens ou símbolos de autoridades e servidores públicos, de compartilhar publicações realizadas nos perfis pessoais de autoridades e servidores, de realizar marcação dos perfis pessoais de autoridades e servidores em suas publicações e de reproduzir, no todo ou em parte, discursos e falas de autoridades e servidores;

CONCLUSÃO

47. Esta instrução versou sobre representação formulada pelo MPTCU que deve ser conhecida, considerando que o representante satisfaz os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do RITCU.

48. Durante o exame técnico, foram considerados presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, dado que as postagens realizadas pela Secom são caracterizadas pela utilização de nomes, símbolos e imagens de autoridades e servidores públicos, e pela publicação de objeto cuja divulgação não é autorizada pela Constituição, além de que tal violação à Carta Maior tem ocorrido repetidamente e com alta probabilidade de ocorrer, dada a publicação quase que diária da Secretaria Especial.

49. Assim, será proposta a concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, e proposta oitiva, com base no art. 276 do RITCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) determinar, em razão do pedido formulado pela representante, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, e considerando o art. 37, caput, e seu § 1º, da Constituição Federal, a Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom do Ministério das Comunicações que se abstenha de produzir publicações em sua conta do Twitter, assim como nas demais mídias e redes sociais, que não possuam conteúdo estritamente educativo, informativo ou de orientação social ou que se prestem, de qualquer modo, à promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, a exemplo do Presidente da República ou de integrantes do Governo Federal, bem como se abstenha de realizar publicações com nomes, imagens ou símbolos de autoridades e servidores públicos, de compartilhar publicações realizadas nos perfis pessoais de autoridades e servidores, de realizar marcação dos perfis pessoais de autoridades e servidores em suas publicações e de reproduzir, no todo ou em parte, discursos e falas de autoridades e servidores;

c) realizar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Secretaria Especial de Comunicação Social – Secom do Ministério das Comunicações, para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo MPTCU, especialmente quanto ao uso de publicações que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos e à utilização de objetos de publicação não autorizados pela Constituição;

d) encaminhar cópia da peça 1 e da presente instrução à Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações de forma a subsidiar as manifestações a serem requeridas;

e) comunicar ao representante, a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

SecexAdministração, em 30 de dezembro de
2020.

(Assinado eletronicamente)

Jetro Coutinho Missias

Diretor – Mat. 10208-3