

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE-UNIPACE

A SUTILEZA DOS LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E DA PROMOÇÃO PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Thiago Batista de Carvalho Paulino¹

João Luis Melo Filgueiras²

RESUMO

A publicidade institucional é instrumento constitucionalmente previsto para assegurar transparência, acesso à informação e orientação social, conforme o art. 37, §1º, da Constituição Federal. Entretanto, a tênue fronteira entre publicidade legítima e promoção pessoal constitui um dos desafios mais complexos da Administração Pública contemporânea. O presente artigo analisa, sob a perspectiva jurídico-constitucional, doutrinária e jurisprudencial, a sutileza desses limites, investigando em que medida determinadas práticas de comunicação, embora aparentemente neutras, podem configurar violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. A pesquisa adota metodologia qualitativa, descritiva e analítico-dedutiva, fundamentando-se em revisão bibliográfica de autores como Meirelles, Di Pietro e Bandeira de Mello, e em exame sistemático da legislação pertinente. Também foram analisadas decisões recentes do STF, STJ, TSE, TREs e Tribunais de Justiça que consolidam critérios objetivos de diferenciação entre comunicação informativa e ações de autopromoção, especialmente no contexto digital e eleitoral. Os achados demonstram que a promoção pessoal frequentemente se manifesta de forma indireta, por meio de discursos emocionalizados, estéticas comunicacionais vinculadas a gestões específicas, uso de cores e slogans ou construção narrativa na primeira pessoa. Esses elementos, quando combinados, violam a vedação constitucional de personalização da gestão pública e podem gerar responsabilização administrativa, civil e eleitoral. Conclui-se que a consolidação jurisprudencial tem reforçado o caráter republicano da comunicação estatal, ampliando controles e sanções, e que a compreensão desses limites é essencial para a integridade da administração, bem como para preservação da igualdade de oportunidades na esfera política.

Palavras-chave: publicidade institucional; limites; promoção pessoal; improbidade administrativa; abuso de poder.

1 INTRODUÇÃO

A publicidade institucional, prevista no art. 37, §1º, da Constituição Federal,

¹Thiago Batista de Carvalho Paulino; Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Universidade Regional do Cariri; thiago.batista@hotmail.com.

²João Luis Melo Filgueiras; Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará - UFC; joaofilgueirascel@gmail.com.

desempenha papel fundamental na consolidação da transparência e da legitimidade democrática, ao permitir que a população tenha acesso a informações sobre atos, programas e serviços da Administração Pública.

Contudo, a utilização inadequada desse instrumento pode desvirtuá-lo, transformando-o em mecanismo de autopromoção de agentes públicos, incompatível com os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. Nesse cenário, emerge o tema central deste estudo: a sutileza dos limites entre publicidade institucional e promoção pessoal na Administração Pública.

A problemática que orienta a pesquisa pode ser assim definida: como diferenciar, de forma objetiva e juridicamente segura, a publicidade institucional legítima das práticas que configuram promoção pessoal do agente público? Esse questionamento é relevante porque a tênue fronteira entre informação e autopromoção tem se tornado cada vez mais complexa, especialmente diante da profissionalização da comunicação governamental e da expansão das mídias digitais.

A realização do estudo se justifica por razões teóricas, práticas e sociais. Do ponto de vista teórico, contribui para o aprofundamento da compreensão dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente a impessoalidade. Sob a perspectiva prática, auxilia operadores do direito, gestores públicos e órgãos de controle na identificação de parâmetros seguros para a elaboração de campanhas institucionais. Em termos sociais, reforça a defesa do Estado Democrático de Direito, ao impedir o uso indevido da máquina pública em benefício pessoal de agentes políticos, conforme destacam Moraes (2022) e Barroso (2021).

O objetivo geral da pesquisa é analisar os limites jurídicos, doutrinários e jurisprudenciais entre publicidade institucional e promoção pessoal, identificando critérios objetivos que permitam distinguir situações legítimas de práticas ilícitas.

Quanto aos seus objetivos específicos, estão examinar o marco constitucional e legal aplicável ao tema; identificar os principais elementos caracterizadores da promoção pessoal; analisar decisões recentes do STF, STJ, TSE e dos tribunais regionais e de justiça estaduais; avaliar como a comunicação digital intensificou as formas sutis de promoção pessoal; e, propor síntese dos critérios delimitadores consolidados pela jurisprudência.

Partindo dessa estrutura, a hipótese central da pesquisa é a de que a promoção pessoal se manifesta predominantemente de forma indireta e sutil,

por meio de elementos visuais, narrativos e simbólicos que vinculam a imagem do gestor ao resultado da gestão, ainda que sem menção nominal ou ostensiva.

Outra hipótese secundária é a de que a jurisprudência brasileira tem ampliado progressivamente a capacidade de identificar tais práticas, estabelecendo parâmetros cada vez mais objetivos.

A pesquisa utilizará metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e normativa, e análise jurisprudencial recente. Para orientar o leitor, o trabalho está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta os fundamentos teóricos e conceituais da publicidade institucional na Constituição de 1988; o segundo trata dos limites entre a forma lícita e a promoção pessoal dos administradores públicos, examinando as normas que tratam dos atos de improbidade administrativa, do abuso de poder e o entendimento de tribunais brasileiros sobre o tema; em seguida se desenvolve a análise crítica e discussão dos resultados; e, por fim, apresentam-se as considerações finais, seguidas das referências bibliográficas.

2 A PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A publicidade institucional, enquanto dever de transparência, decorre tanto do princípio da publicidade quanto do direito fundamental de acesso à informação. Conforme o art. 37, *caput*, da CF/88, a publicidade é um dos princípios que regem a Administração Pública. O §1º do mesmo artigo estabelece que:

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.

Doutrinadores como Di Pietro (2024) e Meirelles (2023) destacam que a publicidade institucional deve se limitar a comunicação de interesse público. No mesmo sentido, o professor Bandeira de Mello (2023) ressalta que qualquer personalização comunicacional viola o núcleo essencial da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade, previsto no *caput* do art. 37 da CF/88, é a principal diretriz que orienta o controle da publicidade estatal. Ele impede que o administrador se beneficie de seus atos como se fossem méritos particulares, pois “a administração não pertence à pessoa física temporariamente ocupante do cargo, mas ao Estado” (DI PIETRO, 2024).

A autora afirma ainda que a publicidade dos atos públicos tem finalidade informativa e de transparência, devendo se limitar a divulgar ações e serviços da Administração. Para ela, qualquer comunicação oficial que destaque o nome, a imagem ou a figura de agentes políticos viola o princípio da impessoalidade e o art. 37, §1º, da Constituição, por desviar a finalidade da publicidade e transformá-la em meio de autopromoção do governante (DI PIETRO, 2024).

Explica ainda que o desvio de finalidade ocorre quando o agente utiliza o ato administrativo para atender interesse próprio ou político-partidário.

Nesse contexto, o uso de campanhas e peças publicitárias com elementos que enaltecem o administrador constitui típico desvio de finalidade, pois a comunicação passa a servir à promoção pessoal e não ao interesse público (DI PIETRO, 2024).

O texto constitucional estabelece as balizas legais para que a propaganda institucional não culmine em atos de promoção pessoal dos gestores e servidores públicos, restringindo o seu alcance por meio da natureza do conteúdo, de modo a assegurar a efetividade do princípio da impessoalidade (SOUZA, 2024).

A doutrina parece ser unânime ao afirmar que a publicidade estatal deve atender ao interesse público, e nunca à imagem de gestores, na medida em que a publicidade dos atos administrativos não é mera faculdade, mas requisito essencial de eficácia e de legitimidade, pois permite o controle social e garante a transparência da atuação estatal.

Para Meirelles (2023), a finalidade da publicidade é dar conhecimento ao público e jamais servir como instrumento de exaltação pessoal de autoridades.

Sua razão de ser é garantir transparência, controle social e conhecimento das ações estatais, não podendo, em hipótese alguma, converter-se em meio de exaltação de agentes políticos, pois a Administração deve atuar de modo impessoal e voltado à coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

3 LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL X AUTOPROMOÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

Na atualidade, com a força de impulsionamento das redes sociais, é notória a presença nos meios de comunicação, especialmente na internet, de agentes públicos e políticos expondo o cotidiano das suas ações e os resultados de seu trabalho, quando investidos, sobretudo em mandatos eletivos, além de outros cargos e funções públicas.

Cada vez mais têm sido utilizados recursos tecnológicos para atrair os cidadãos a conhecerem os feitos realizados na sua maioria pela Administração Pública, a partir de estratégias de marketing e de comunicação de massa, com o propósito de vincular aquelas realizações à quem está no comando da gestão pública, o que ultrapassa os limites constitucionais da publicidade institucional.

A promoção pessoal se configura quando a comunicação institucional passa a associar conquistas do Estado à imagem do agente público. Isso pode ocorrer de maneira explícita, por meio da inclusão de nomes e fotos, ou de modo sutil, mediante uso de slogans, cores, narrativas em primeira pessoa e construções simbólicas que personalizem a gestão. A comunicação digital intensificou essa zona cinzenta, pois estratégias de marketing político se misturam à comunicação governamental, especialmente nas redes sociais.

A publicidade institucional somente é legítima quando orientada à transparência e ao controle social. Campanhas que possuam caráter propagandístico, laudatório ou político, ainda que custeadas pelo erário, rompem a exigência de neutralidade própria da impessoalidade e violam a moralidade administrativa (DI PIETRO, 2024).

Segundo Meirelles (2023), é preciso distinguir a legítima publicidade institucional, ou seja, aquela que visa informar e educar, da propaganda pessoal, que busca valorizar a figura do agente político. Esta última é considerada ilícita, pois instrumentaliza os meios públicos para atender interesses particulares, desviando a Administração de sua finalidade pública.

Quando a publicidade institucional ultrapassa o caráter informativo e assume tom promocional ou elogioso ao governante, há violação direta à moralidade administrativa, a qual exige comportamento ético e impessoal, impedindo que recursos públicos sejam utilizados como estratégia de autopromoção ou de propaganda eleitoral disfarçada (MEIRELLES, 2023).

O princípio da impessoalidade impede que a máquina administrativa seja utilizada para projetar a imagem de governantes ou servidores.

Quando a publicidade oficial destaca nomes, slogans, símbolos ou características pessoais de autoridades, ocorre clara afronta constitucional, já que se empregam recursos públicos para fins privados ou político-partidários (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

Qualquer comunicação que personalize a ação administrativa viola diretamente a ordem constitucional, pois substitui a noção de continuidade do Estado por uma falsa ideia de propriedade pessoal do governante sobre obras e políticas públicas, pois as realizações públicas são imputáveis ao Estado e não ao agente que, temporariamente, ocupa o cargo (BANDEIRA DE MELLO, 2023).

3.1 A promoção pessoal como ato de improbidade administrativa

Com as alterações que sofreu a partir do ano de 2021, a Lei 8.429/1992, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa passou a disciplinar a prática de promoção pessoal, já vedada pela CF/88, como ato ímprobo que atenta contra os princípios da administração pública, cuja conduta está prevista no seu art. 11:

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

A Lei passou a exigir o dolo para a caracterização dos atos de improbidade envolvendo violação a princípios. Segundo Justen Filho (2022), a promoção pessoal se enquadra como violação à moralidade e à impessoalidade quando se demonstra a intenção deliberada de utilizar o aparato estatal em benefício próprio.

O dispositivo legal traz um conjunto de elementos para que o ato de publicidade praticado se torne improbidade administrativa, mesmo porque não é toda irregularidade que a configura, mas apenas uma irregularidade qualificada, que fira de morte a moralidade que se espera do administrador público.

Tais elementos são: o uso de recursos públicos associado ao enaltecimento flagrante do agente público, que personalize o ato ao qual se dá publicidade, ainda que presentes o seu caráter educativo, informativo ou de orientação social, previstos no texto constitucional.

Violada a norma e praticado o ato de improbidade administrativa, a Lei estabeleceu no seu art. 12 as seguintes sanções:

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

A redação dada pela Lei 14.230/2021 excluiu as penas de ressarcimento integral do dano, perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos para as hipóteses do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Ainda assim, qualquer comunicação que personalize a ação administrativa, viola diretamente a ordem constitucional, pois substitui a noção de continuidade do Estado por uma falsa ideia de propriedade pessoal do governante sobre obras e políticas públicas (BANDEIRA DE MELLO, 2023). Realizações públicas são imputáveis ao Estado e não ao agente que, temporariamente, ocupa o cargo.

3.2 Abuso de poder na divulgação de atividades públicas

Há inúmeros precedentes judiciais, sobretudo na esfera eleitoral, que caracterizam esses excessos na publicidade de atos, obras e serviços públicos como hipóteses de abuso do poder econômico e/ou político, que podem ter reflexos, inclusive, na capacidade eleitoral passiva dos administradores públicos, atraindo casos de inelegibilidade.

É a Lei Complementar 64/1990 que estabelece esses casos. A partir de 30 de setembro de 2025, com as alterações da Lei Complementar 219/2025, a norma passou a exigir que a prática de ato doloso de improbidade administrativa importasse, concomitantemente, em lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, a fim de que seja imputada a sanção de inelegibilidade por oito anos, somente após decisão colegiada, segundo o art. 1º, I:

I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe, concomitantemente, na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos;

Apesar disso, ainda se mantém de pé na mesma norma a possibilidade de abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, a teor do seu art. 22.

Com isso, os excessos e violações no âmbito da publicidade institucional que caracterizem promoção pessoal do administrador público, podem vir a configurar abuso de poder, seja econômico, quando verificados excesso de gastos no meio utilizado para a propaganda, seja político, na hipótese de uso da máquina pública, o que atrai a incidência de outro caso de inelegibilidade, do art. 1º, I, da LCP 64/1990:

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes.

Por exemplo, algoritmos e impulsionamentos pagos são analisados como potenciais abusos de poder econômico e político. Diante dos efeitos deletérios à democracia, em razão da natureza do ilícito em questão, as sanções legais ao agente público que extrapola as prerrogativas de sua função pública em afronta ao princípio da impessoalidade são de ordem gravosa, como não poderia deixar de ser (SOUZA, 2024).

O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais têm reiterado a aplicação do princípio da proporcionalidade e a necessidade de avaliar a potencialidade lesiva da peça publicitária, buscando evitar sanções desproporcionais quando a gravidade não é demonstrada.

O abuso de poder político, caracterizado pelo emprego irregular da máquina pública para obtenção de vantagens eleitorais, afronta a igualdade de oportunidades entre candidatos e ameaça diretamente a normalidade e legitimidade das eleições em um Estado Democrático (GOMES, 2022).

3.3 Casos paradigmas e precedentes judiciais

O Superior Tribunal de Justiça se debruçou recentemente sobre um caso que revela as sutilezas dos limites entre a publicidade institucional e a promoção pessoal na administração pública.

No julgamento do Recurso Especial nº 2175480/SP, da relatoria do Ministro Teodoro Silva Santos, cearense de Juazeiro do Norte, o STJ entendeu que despesas expressivas com publicidade deixam aparentar a finalidade de autopromoção do gestor, ainda que não se faça expressa menção a seu nome ou à sua imagem diretamente.

No caso, que tinha como réu o ex-governador do Estado de São Paulo, João Doria, o Ministério Público apurou que então agente político utilizou de imagens publicitárias de um programa de governo para publicá-las em suas contas pessoais em redes sociais. O Acórdão determinou o prosseguimento da ação de improbidade administrativa recebida no juízo de origem:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA. PROCESSO EM CURSO. CABIMENTO. TEMA N. 1199 DO STF. PETIÇÃO INICIAL. REJEIÇÃO INDEVIDA. PRESENÇA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DA EXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DE FATOS INCONTROVERSOS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO E DANO AO ERÁRIO. AFERIÇÃO APÓS A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR. REVOGAÇÃO DE PARTE DOS TIPOS IMPUTADOS NA EXORDIAL. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. 5. No caso dos autos, por se tratar de processo, ainda em curso, em que se imputa a prática de ato de improbidade administrativa, são aplicáveis, retroativamente, as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. 6. A petição inicial da ação de improbidade pode ser rejeitada tão-somente quando não houver indícios mínimos da existência de ato de improbidade administrativa. Havendo a sua presença, deve ser a exordial recebida e realizada a instrução processual, sendo a sentença o momento adequado para aferir a responsabilidade do agente, incluindo a existência de conduta dolosa, bem como a ocorrência de dano efetivo ao erário. Precedentes desta Corte Superior. 7. No caso concreto, os fatos incontroversos narrados no acórdão recorrido, os quais deram suporte à sua conclusão, constituem indícios mínimos da prática de ato de improbidade, suficientes para determinar o recebimento da peça inicial, ao contrário do que compreendeu o Tribunal estadual. Não se cuida de reexame provas, motivo pelo qual não incide a Súmula n. 7 do STJ, mas se trata de qualificação jurídica dos fatos, que consiste em atribuir aos fatos incontroversos constantes do acórdão recorrido definição, consequência ou natureza jurídica diversa daquela que lhes foi conferida pela Corte de segundo grau, o que é permitido na via do recurso especial. 8. O fato de que o réu se utilizou das imagens publicitárias do Programa "Asfalto Novo", para publicá-las em suas contas pessoais em redes sociais, diferentemente do que afirmou a Corte estadual, constitui indício mínimo suficiente de que a contratação da aludida campanha publicitária poderia ter ocorrido objetivando a promoção pessoal do requerido, como inclusive, entendeu o Juízo de primeiro grau. Tal indício, por si só, seria suficiente para justificar o processamento da ação de improbidade. 9. A decisão do Juízo de primeiro grau que recebera a petição inicial elenca outro fato - cuja existência não foi afastada no acórdão recorrido - que também justifica o recebimento da petição inicial. Com efeito, a circunstância de que o valor empregado na campanha publicitária do "Programa Asfalto Novo", correspondia a mais de 20% (vinte por cento) do montante utilizado no referido programa de asfaltamento, sendo que, no mês de dezembro de 2017, a verba de publicidade foi inclusive superior ao valor aplicado na execução do programa de asfaltamento, evidencia uma desproporcionalidade que constitui indício de intenção de promoção pessoal, mormente quando, como narrou a petição inicial, e é fato notório, no ano seguinte (2018), o requerido renunciou ao mandato de prefeito para candidatar-se ao cargo de Governador do Estado. 10. Circunstâncias que impõe a reforma do acórdão recorrido, na parte em que rejeitou a petição inicial da ação de improbidade administrativa. 11. Por fim, verifica-se que a conduta imputada ao recorrido, caracterizada pela realização de publicidade

institucional com recursos públicos para fins de autopromoção, anteriormente enquadrada no caput e no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, passou a ser expressamente contemplada pelo inciso XII do mesmo artigo, introduzido pela Lei nº 14.230/2021. Tal alteração legislativa conferiu maior precisão à tipificação desse tipo de ato ímprobo, deixando claro seu enquadramento normativo. Dessa forma, ainda que tenha ocorrido uma reorganização normativa, a situação jurídica do recorrido permanece inalterada, pois a essência da conduta vedada foi mantida. A modificação legislativa não trouxe impacto substancial ao caso concreto, uma vez que a prática já era considerada violação aos princípios que regem a administração pública, especialmente os da impessoalidade e da moralidade. 12. Recurso especial parcialmente provido, para restabelecer a decisão do Juízo de primeiro grau, na parte em que recebeu a petição inicial da ação, determinando o seu prosseguimento. (REsp n. 2.175.480/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/2/2025)

A população, por óbvio, estabelece conexão entre as ações do governante e a pessoa dele, o que é natural e inevitável e, em princípio, importante sob a ótica democrática, mas a realização de publicidade de forma tão veemente torna aquela conexão induzida e viabilizada vigorosamente pelo intermédio do dinheiro público, ofendendo, por conseguinte e a princípio, princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Para a Corte, se mesmo sem a menção expressa ao nome do gestor ou à sua imagem pode se configurar o ato ímprobo, também pode restar praticado ato dessa natureza quando o próprio Administrador divulga em suas redes sociais pessoais o programa de governo, inclusive com sua imagem incluída em uma das peças publicitárias utilizada na campanha de publicidade.

No mesmo sentido, ao julgar a ADI nº 6522/DF o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que norma infraconstitucional ou regulamentar não pode estabelecer critérios diferentes dos presentes na CF para definir o que é a promoção pessoal de agente público através de atos, programas, obras ou serviços, conforme ementa do acórdão:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. §§ 5º E 6º DO ART. 22 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, ACRESCENTADOS PELA EMENDA N. 114/2019. CONTRARIEDADE AO § 1º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PUBLICIDADE ESTATAL: CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. A autorização do § 5º do art. 22 da Lei Orgânica para que cada Poder do Distrito Federal defina, por norma interna, as hipóteses nas quais a divulgação de ato, programa, obra ou serviço públicos não constitui promoção pessoal desconforma-se com o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição da República. 2. Interpretação conforme à Constituição da República do § 6º do art. 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal para que a divulgação de iniciativa de ato, programa, obra ou serviço público de que o parlamentar seja autor se realize com a finalidade exclusiva de informar ou educar e apenas pelos canais do próprio mandatário ou partido político, não se admitindo a sua confusão com

a publicidade do órgão público ou entidade. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6522, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2021)

Por tudo isso é que a publicidade governamental deve ser estritamente institucional, destituída de elementos personalistas, pois a transformação da comunicação estatal em propaganda política implica desvio de finalidade e contraria princípios republicanos fundamentais à preservação do regime democrático (ZILIO, 2020).

4 METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa, adotou-se a metodologia qualitativa, com caráter descritivo-analítico, valendo-se de estudo bibliográfico e documental, de natureza doutrinária e jurisprudencial, por meio de revisão bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas em direito administrativo e constitucional; levantamento e análise de decisões judiciais publicadas até 2025 sobre publicidade institucional, promoção pessoal e abuso de poder; aplicação de método analítico-crítico para confrontar normas, doutrina e jurisprudência, visando identificar critérios interpretativos e lacunas práticas. Para a seleção jurisprudencial se priorizaram decisões dos tribunais superiores. Entre as decisões citadas, destaca-se decisão da Segunda Turma do STJ que autorizou prosseguimento de ação de improbidade que apura uso de verba pública para promoção pessoal.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A tensão entre comunicação estatal legítima e autopromoção é, essencialmente, uma tensão entre a necessidade de informar e o risco de instrumentalizar o erário para fins pessoais. A hermenêutica constitucional se orienta pelo princípio da impessoalidade e pela razoabilidade, ou seja, a Administração tem o dever de informar, mas não o de se transformar em máquina de marketing de seus agentes.

A jurisprudência recente demonstra evolução interpretativa que combina proteção ao debate público e garantia de igualdade entre atores políticos,

especialmente em períodos eleitorais, ao mesmo tempo em que passa a exigir padrão probatório mais elevado para responsabilizações civis por improbidade, em consonância com as alterações legislativas.

A alteração legislativa que atualizou a Lei 8.429/1992 introduziu exigência mais expressiva de dolo para certas condutas e remanejamentos tipológicos, o que tornou mais rigorosa a prova necessária para condenações por improbidade relacionadas à promoção pessoal. Em outras palavras, houve um endurecimento probatório que, todavia, não esvazia o dever de responsabilização quando há prova inequívoca de desvio de finalidade e dano ao interesse público.

O maior desafio não está na autopromoção explícita, mas na publicidade institucional sofisticada, que utiliza técnicas modernas de marketing político e *storytelling*, um método de comunicação que usa a estrutura narrativa para transmitir mensagens de forma significativa e memorável, para facilitar a persuasão do público (PALACIOS; TERENCE, 2016). Essas técnicas servem para organizar informações em forma de história com o objetivo de engajar, persuadir e criar conexão.

Essa sutileza pode se manifestar através de várias formas: personalização da linguagem institucional; associação entre resultados da gestão e figura do gestor; escolha estética que remete a campanha; postagens emocionais narradas em primeira pessoa. Tais elementos, isoladamente, podem parecer neutros, mas quando analisados em conjunto revelam forte potencial personalista.

A partir do estudo e das decisões mencionadas é possível identificar alguns parâmetros objetivos para alcançar os limites da publicidade institucional. Seu foco deve ser sempre o interesse público, não a imagem do gestor.

Quanto ao conteúdo, deve ser de natureza educativa, informativa ou de orientação e, quanto à forma, ausentes nomes, fotos, slogans e cores pessoais. A repetição sistemática desses elementos reforça o desvio de finalidade.

Também, a proximidade de eleições num contexto de publicidade é um fator agravante e as redes sociais oficiais também estão sujeitas à vedação. Os Tribunais reconheceram que redes sociais oficiais constituem extensão da comunicação estatal. O compartilhamento de *posts* do prefeito por perfis institucionais, por exemplo, pode caracterizar improbidade.

A determinação de promoção pessoal exige análise conjugada de elementos objetivos (conteúdo, veiculação, destaque de imagem ou nome do agente,

timing em período eleitoral) e subjetivos (intenção ou dolo do agente, além do desvio de finalidade).

A doutrina convergente defende que a mera menção institucional a obras e serviços públicos não configura promoção quando a divulgação se orienta por transparência e utilidade pública; já o destaque desproporcional da figura do gestor, slogan pessoal ou repetição de imagens com cunho personalista indicam promoção.

A Administração Pública deve atuar exclusivamente em conformidade com o interesse público. Desse modo, a utilização personalista do poder público configura abuso, desvio de finalidade e ameaça à estabilidade das instituições que sustentam o Estado Democrático de Direito (DALLARI, 2021).

Os princípios da impessoalidade e da moralidade devem servir justamente para impedir que o governante se confunda com o próprio Estado. Assim, qualquer uso da Administração para autopromoção representa violação à ordem constitucional e risco ao equilíbrio democrático (LENZA, 2023).

A prática recente dos tribunais revela uma tutela rigorosa quando há indícios objetivos de desvio de finalidade e promoção pessoal com uso de recursos públicos, como demonstra o prosseguimento de ações de improbidade autorizadas por instâncias superiores e a tendência à cautela quando a divulgação tem alcance limitado e não é apta a influenciar significativamente o processo eleitoral ou o equilíbrio competitivo entre agentes políticos.

6 CONSIDERAÇÕES

A fronteira entre publicidade institucional e promoção pessoal tem se tornado cada vez mais sensível, especialmente diante da profissionalização da comunicação governamental e da expansão das redes sociais. A legislação brasileira, aliada à sólida evolução jurisprudencial, busca estabelecer parâmetros claros que devem orientar a atuação dos gestores.

A impessoalidade e a moralidade administrativa funcionam como pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, impedindo que a máquina pública seja convertida em instrumento particular de autopromoção. Como demonstrado, a sutileza dos limites exige vigilância constante, atuação rigorosa dos órgãos de controle e amadurecimento institucional.

Dessa análise doutrinária e jurisprudencial se pode extrair algumas recomendações práticas para os administradores públicos: criação de mecanismos internos de comunicação que garantam transparência e a fiel observância das finalidades da publicidade institucional; clareza na divulgação de dados e resultados da gestão; cuidados especiais em períodos próximos das eleições; motivação dos atos administrativos e das campanhas de divulgação de ações e programas de governo; e o controle de gastos com peças publicitárias, entre outros.

Conclui-se que o fortalecimento desses mecanismos é condição essencial para manter a integridade republicana da comunicação estatal e preservar a confiança da sociedade nas instituições públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm

_____. Lei Complementar nº 219, de 29 de setembro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp219.htm

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm

_____. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.175.480/SP, Rel. Min. Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/2/2025. Informativo de Jurisprudência nº 842, 11 de março de 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6522/DF. Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur447301/false>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

_____, Marçal. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PALACIOS, Fernando; TERENCEZZO, Martha. **O guia completo do storytelling**. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

SOUZA, Danielle Marques de. **Uso indevido da publicidade institucional em período eleitoral**. Revista do TRE-RJ, 2024. Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/151>.

ZILIO, Rodrigo López. **Publicidade e Propaganda Institucional: limites e possibilidades**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.