

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.715/2023-4

Natureza: Representação

Unidade: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom)

Representante: Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA “CONVERSA COM O PRESIDENTE”. ALEGAÇÃO DE VEICULAÇÃO DE PEÇA PUBLICITÁRIA COM PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADE. ART. 37, § 1º, DA CF/88. QUESTÃO JÁ TRATADA PELOS ACÓRDÃOS 1.687 e 1.689/2023 – PLENÁRIO. DESNECESSIDADE DE ADOÇÃO DE OUTRAS MEDIDAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades na realização do Programa “Conversa com o Presidente” pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), que caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República, em afronta ao art. 37, § 1º, da CF/1988 c/c o Acórdão 1.973/2021 – Plenário.

2. Transcrevo, a seguir, trecho da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) que analisou a matéria:

“[...]”

HISTÓRICO

2. Na primeira instrução, esta unidade técnica propôs o seu conhecimento, o indeferimento do pedido de adoção de medida cautelar e a oitiva da Secom, considerando que não havia elementos suficientes nos autos para uma análise conclusiva de mérito (peça 5).

3. Por meio de despacho, o Relator, Ministro Jorge Oliveira, conheceu da representação e manifestou-se integralmente de acordo com a proposta de encaminhamento (peça 8).

4. Após os trâmites processuais, a Secom apresentou sua manifestação (peça 16).

PROCESSOS CONEXOS

5. TC 047.687/2020-7

5.1. Tratou de representação do MP/TCU a respeito de publicações da então Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações que estariam configurando publicidade governamental com objetivo de promoção pessoal do Presidente da República e de Ministro de Estado, em afronta ao regramento constitucional.

5.2. Por meio do precitado Acórdão 1.973/2021 – Plenário (Relator: Ministro Vital do Rego), o processo foi apreciado no mérito e arquivado, tendo o Tribunal dado ciência à unidade jurisdicionada de que ‘a divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal’.

6. TC 003.520/2023-4

6.1. *Tratou de representação do Deputado Federal Carlos Sampaio a respeito de alegadas irregularidades que estariam ocorrendo no âmbito da atual Secom, consubstanciadas por possível veiculação de conteúdo que caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República. A proposta desta unidade técnica foi pelo conhecimento e improcedência da representação, tendo em vista a predominância do caráter informativo, notadamente jornalístico, das notícias apontadas pelo representante. Por meio do Acórdão 565/2023 – Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), o Tribunal decidiu não conhecer da representação, decisão mantida pelo Acórdão 1.051/2023 – Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), que também não conheceu dos embargos de declaração opostos.*

7. TC 004.832/2023-0 e TC 021.536/2023-6

7.1. *Trataram de representações dos Deputados Federais Júlia Zanatta e Delegado Ramagem, similares à do TC 003.520/2023-4, também a respeito de alegadas irregularidades que estariam ocorrendo no âmbito da Secom, consubstanciadas por possível veiculação de conteúdo que caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República.*

7.2. *Os processos foram apreciados conjuntamente pelos Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), por meio dos quais o Tribunal deu ciência à Secom de que ‘a divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal; e mais, que a violação de tais preceitos poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, conforme expressamente previsto no § 1º do art. 45 da citada lei’.*

EXAME TÉCNICO

8. *A partir das alegações do representante e do despacho do relator, está sob exame a seguinte irregularidade: veiculação de publicidade governamental (Programa ‘Conversa com o Presidente’) caracterizando promoção pessoal do Presidente da República.*

9. *Síntese das alegações do representante*

9.1. *Estaria se tornando cada vez mais comum perfis oficiais do governo na internet realizarem publicações promovendo o atual Presidente da República.*

9.2. *Este fato estaria se intensificando com as transmissões ao vivo no YouTube, intituladas ‘Conversa com o Presidente’, que possuiriam o objetivo de enaltecer a pessoa do Presidente.*

9.3. *Tais publicações seriam veiculadas em vários perfis oficiais: Governo do Brasil, Secretaria de Comunicação Social, Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério das Cidades, TV Brasil e Empresa Brasil de Comunicação.*

9.4. *O fato de páginas institucionais da Administração Pública promoverem a imagem do Presidente de forma tão direta estaria em evidente afronta aos princípios constitucionais, notadamente ao disposto no art. 37, § 1º, da CF/1988.*

9.5. *A transmissão, divulgação ou compartilhamento de vídeos do Presidente em páginas oficiais do Poder Executivo revelariam uma estruturação da publicidade governamental direcionada à promoção pessoal do Presidente, ainda que sob a escusa de serem meramente informativas.*

9.6. *Por meio do Acórdão 1.973/2021 – Plenário, o Tribunal teria determinado à Secom do governo anterior que interrompesse qualquer prática de promoção pessoal nas páginas oficiais do governo, de modo que a medida também deveria ser aplicada para o atual governo.*

10. *Resposta da Secom*

10.1. *O Programa ‘Conversa com o Presidente’ teria o propósito de prestar contas semanalmente à sociedade sobre as ações do governo, de modo que o Presidente da República seria entrevistado ao vivo, respondendo a perguntas para esclarecer temas do governo, visando*

umentar a transparência e evitar desinformação, o que seria feito por meio de um canal direto de diálogo com os cidadãos, respeitando sua função como porta-voz das ações governamentais.

10.2. Em outras palavras, o Programa ‘Conversa com o Presidente’ buscaria atender aos princípios de transparência e publicidade das ações governamentais, conforme estabelecido no art. 37, § 1º, da CF/1988.

10.3. O programa também teria respaldo no Decreto 6.555/2008, que trata das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estando alinhado com seus principais objetivos (art. 1º), como divulgar as políticas e programas do governo (inciso I) e envolver a sociedade na discussão e formulação de políticas públicas (inciso III).

10.4. Assim, as alegações do representante não seriam procedentes, pois o programa não violaria o art. 37, § 1º, da CF/1988, nem o Decreto 6.555/2008, nem o Acórdão 1.973/2021 – Plenário.

10.5. Seria necessário interpretar adequadamente o art. 37, § 1º, da CF/1988, sob pena de considerar como promoção pessoal até mesmo atos como a mera divulgação sobre um decreto ou o pronunciamento em rede nacional por parte do Presidente da República.

10.6. A mesma doutrina citada pelo próprio representante também diria que a menção a nomes, símbolos ou imagens que identifiquem autoridades não é automaticamente considerada ilegal na publicidade governamental, segundo dois critérios: o estrutural e o da preponderância do interesse. Ambos os critérios refletiriam o interesse público subjacente à publicidade governamental com finalidades educativas, informativas ou de orientação social, não havendo evidência de desvio do interesse público tanto na estrutura quanto na finalidade da publicidade em questão.

10.7. O representante alegou que o Programa ‘Conversa com o Presidente’ constitui promoção pessoal do Presidente da República, pois apresenta entrevistas ao vivo com a autoridade, sendo suficiente para indicar a autopromoção, mesmo que seja justificada como informativa. Contudo, nos últimos anos, estariam sendo usadas novas formas de comunicação, aproveitando a tecnologia para proporcionar informações diretas, acessíveis e interativas aos cidadãos, via internet. Isso poderia ter um alcance maior, ser mais eficaz e custar menos, sem necessariamente contradizer princípios fundamentais da Administração Pública, como impessoalidade e moralidade.

*10.8. Decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo teria afastado questionamento sobre publicidade governamental veiculada na internet com base nos princípios da moralidade e impessoalidade, ainda que com a existência de imagens de gestores, sem uma efetiva demonstração de nexos causal com a promoção pessoal: ‘não basta a existência de imagens, bem como a utilização da internet, é necessário que haja nexos causal com a promoção pessoal, o que não se verificou **in casu** – inteligência do disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal – inúmeros sítios eletrônicos, bem como outras mídias, dão notícias do que seus respectivos gestores públicos estão realizando, sem que isso caracterize imoralidade administrativa’ (TJSP, 3ª Câmara de Direito Público, Processo 1000003-19.2018.8.26.0062, Relator: Desembargador Marrey Unt, DJ 29/4/2020).*

10.9. No caso do programa sob exame, a opção de comunicação teria se baseado principalmente em motivos educativos, informativos e de orientação social, dentro dos limites do art. 37, § 1º, da CF/1988, que não especifica um meio de publicidade obrigatório. Portanto, essa escolha não deveria ser precipitadamente vista como uma distorção do dever de informar, mas sim avaliada em relação ao contexto e à finalidade, conforme a doutrina de José Afonso da Silva sobre a análise da adequação da publicidade governamental.

10.10. Além do direito à informação, o art. 37, § 1º, da CF/1988 estaria relacionado ao dever de transparência, que também tem assento constitucional, conforme ensina Wilson Steinmetz. Desse modo, seria necessário analisar com razoabilidade a presente discussão que envolve temas

tão importantes para a sociedade, em relação aos quais a eventual procedência com determinação de impedimento poderia acabar impactando, em última análise, a própria democracia.

11. Análise

11.1. Como bem pontuado pela Secom, trata-se de processo que envolve temas muito importantes para a sociedade, relacionados aos princípios da publicidade e da impessoalidade, devendo ser analisado com o máximo de cautela.

11.2. De fato, o art. 37, § 1º, da CF/1988 estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve 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.

11.3. No âmbito do STF, precedente verdadeiramente paradigmático e frequentemente citado sobre o assunto é o RE 191.668 (Relator: Ministro Menezes Direito, j. 15/4/2008), assim ementado:

‘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.’

11.4. Desde então, tal decisão vem sendo sucessivamente reforçada por outras em igual sentido dos mais variados relatores naquela Corte, por exemplo: RE 281.012, red. Ministro Joaquim Barbosa, j. 20/3/2012; AP 432, Relator: Ministro Luiz Fux, j. 10/10/2013; RE 631.448, Relator: Ministro Roberto Barroso, j. 24/6/2014; Inq 2.988, Relator: Ministro Teori Zavascki, j. 25/6/2014; AI 835.960, Relator: Ministro Rosa Weber, j. 8/2/2021; ADI 6.522, Relator: Ministro Cármen Lúcia, j. 17/5/2021; RE 1.255.157, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, j. 23/9/2022; ARE 1.354.696, Relator: Ministro Edson Fachin, j. 6/2/2023

11.5. Noutra vertente, vê-se que a Lei 14.230/2021 promoveu uma verdadeira reforma na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Muito embora os processos de controle externo nunca se originem de ações de improbidade administrativa (nessa linha, Acórdão 1.282/2019 – Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo), esta menção ganha relevo porque a LIA faz parte do sistema de legislações voltadas para o combate à corrupção e à má gestão na Administração Pública, algo que se busca evitar neste processo.

11.6. Tal reforma inovou ao eliminar a modalidade culposa da conduta que caracteriza o ato de improbidade. Agora, apenas os agentes que agirem intencionalmente, com vontade consciente de alcançar os resultados ilícitos definidos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, serão sujeitos a punição. A lei anterior considerava como improbidade administrativa as ações ou omissões de agentes públicos, tanto dolosas quanto culposas, que prejudicassem o erário ou princípios administrativos. A nova lei agora exige que o dolo seja específico, ou seja, que haja intenção consciente do agente na realização do ato. Isso exclui atos cometidos por erro, negligência, imprudência ou interpretação divergente da lei.

11.7. Com essa reforma, o rol de ações que constituem ato de improbidade administrativa se tornou taxativo e não mais exemplificativo. Conforme consta no relatório do PL 2.505/2021, que tramitou na Câmara dos Deputados e introduziu essa modificação no ordenamento jurídico (PRLP de 15/6/2021), ‘a solução pretende, ao mesmo tempo, prestigiar a proteção aos predicados constitucionais e garantir a necessária segurança jurídica ao gestor público’.

11.8. No que ora interessa, impende enfatizar o seguinte o dispositivo:

‘Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de

imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei 14.230/2021)

(...)

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. (Incluído pela Lei 14.230/2021)'

11.9. A inclusão desse novo dispositivo na LIA sinaliza que o legislador está fortalecendo os princípios da publicidade e da impessoalidade no exercício da função pública no dito sistema das legislações de combate à corrupção e à má gestão na Administração Pública. Tal dispositivo reforça que a utilização de recursos públicos para promover a personalização ou enaltecimento de agentes públicos, bem como para destacar ações individuais em detrimento do interesse coletivo, é incompatível com a natureza impessoal que a Administração Pública deve ostentar. Em outras palavras, esse dispositivo contribui para coibir práticas que possam destinar recursos públicos para fins pessoais ou políticos.

11.10. De tais fontes, extrai-se que, para além de sua própria luz, o princípio da publicidade impõe a irradiação da luz informativa, educacional e de orientação social sobre cada ato ou campanha publicitária empreendida pelos órgãos públicos. Já o princípio da impessoalidade restringe a possibilidade de focalização midiática em indivíduos, direcionando, ao invés disso, o foco para os propósitos coletivos, nos quais nomes, símbolos e imagens (do administrador) cedem espaço ao interesse público (realizações da Administração Pública). A violação ao princípio da impessoalidade ocorre quando ato ou campanha publicitária não busca a realização do interesse público, mas sim a satisfação do desejo de promoção pessoal, custeada com dinheiro público.

11.11. Com efeito, a vedação à promoção pessoal estabelece que a conduta funcional do agente público deve ter uma natureza imparcial, assumindo a aparência de uma responsabilidade pública ao desempenhar funções estatais. Dessarte, a utilização na publicidade governamental de nomes, símbolos ou imagens do governo que liguem a conduta funcional à pessoa do agente público distorce o exercício da função estatal, resultando na projeção da imagem do administrador e não da Administração Pública, de modo que a irregularidade é consubstanciada pela ofensa ao princípio da impessoalidade.

11.12. É diante de tal panorama que não se pode acolher as argumentações apresentadas pela Secom em resposta à oitiva no presente caso.

11.13. De fato, o TCU já enfrentou esta matéria e sobre ela emitiu pronunciamento mediante o multicitado Acórdão 1.973/2021 – Plenário, o qual deliberou que a divulgação de publicidade não vinculada aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, dentre outros detentores de cargo político ou técnico, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público.

11.14. Diga-se de passagem, tal deliberação teve por base vários outros precedentes deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.412/2005, Relator: Ministro Marcos Vilaça, 1.676/2006, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, 726/2009, Relator: Ministro Raimundo Carreiro, 3.233/2010, red. Ministro Benjamin Zymler, e 3.350/2012, Redator: Ministro José Jorge, todos do Plenário. De um modo geral, essas deliberações tiveram como foco central a interpretação e a aplicação do art. 37, § 1º, da CF/1988, a fim de ressaltar a importância de preservar os princípios da publicidade e da impessoalidade na Administração Pública, garantindo que a publicidade governamental esteja alinhada com o interesse público, sem configurar promoção pessoal.

11.15. Muito recentemente, a matéria foi novamente apreciada pelo Tribunal, desta feita por meio dos precitados Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário. Eis o que consta no voto do Relator:

'15. Ora, desde aquela deliberação não houve alteração na legislação, tampouco na jurisprudência dos Tribunais ou na própria jurisprudência do TCU. Vale dizer, prevalece o entendimento assente no Acórdão 1.973/2021 – Plenário.

16. *O que se modificou no quadro fático-jurídico desde aquela decisão foi o governo. Aquela deliberação foi levada ao conhecimento do Secretário Especial de Comunicação Social do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, que dela tomou ciência em 23 de agosto de 2021.*

17. *Desde 1º de janeiro de 2023, no entanto, com a posse do novo governo, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, não se pode adotar a conclusão, nem mesmo a presunção, de que a Secom/PR de hoje esteja incorrendo em erro ao deixar de observar a deliberação do Tribunal dirigida à Secom do governo anterior. Trata-se de dois órgãos completamente distintos.*

18. *Toda a estrutura do governo anterior foi substituída no novo governo, de ideologia política contrária inclusive, de maneira que é ao atual titular da Secom/PR que deve ser dirigida a ciência do Tribunal de que a publicidade, nos moldes em que realizada, pode configurar promoção pessoal, contrariando a Constituição e a legislação de regência, podendo, inclusive, ensejar a aplicação de multa pelo TCU.*

(...)

21. *Nestes processos ora sob exame, entendo que as peças publicitárias acostadas em anexo às representações podem conter elementos de promoção pessoal, mas também reconheço, com base nos elementos técnicos examinados pela AudGovernança, que muitas delas têm caráter informativo, o que justifica sua divulgação.*

(...)

29. *De fato, nesta segunda representação, situações como essas, por menos frequentes que sejam, desbordam dos critérios informativos que devem pautar a publicidade do governo e desvirtuam o uso dos canais oficiais do governo federal, prestando-se a conferir, sob esse aspecto, procedência à representação formulada.*

30. *Nesse cenário, todavia, havendo situações de caráter informativo e de promoção pessoal nas peças anexadas em ambos os processos pelos representantes, entendo que há procedência, ainda que embora apenas parcial, das representações, e que o cometimento de eventuais novas impropriedades como as verificadas nas peças publicitárias pode ser obstado com a prolação de um acórdão que dê ciência à atual Secretaria de Comunicação da Presidência da República da potencial ilegalidade e inconstitucionalidade no modus operandi por ela adotado.'*

11.16. *No presente caso, o representante anexou na inicial dez imagens de vários aplicativos (Youtube, Instagram e Twitter) e perfis governamentais na internet (@governodobrasil, @secomvc, @presidencia_br, @casacivilbr, @sri_presidencia, @mdascidades, @tvbrasilgov e @ebcnarede), todas se referindo a entrevistas com o Presidente da República e com intenso foco no nome e na imagem dele, que têm o condão de configurar uma situação de indevida promoção pessoal.*

11.17. *Por outro lado, as mesmas imagens se referem a questões como, por exemplo, distribuição de alimentos, preços dos combustíveis, realização da COP em Belém e acordo Mercosul-União Europeia, o que pode justificar sua divulgação pelo caráter informativo.*

11.18. *Este cenário é muito similar ao acima relatado nos recentes Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário, devendo ser privilegiada a harmonia entre os julgados do Tribunal. Assim, havendo situações tanto de caráter informativo quanto de promoção pessoal no Programa 'Conversa com o Presidente', conclui-se pela procedência parcial da representação, sendo desnecessária a emissão de nova ciência com o mesmo teor, bastando a ela fazer referência com a finalidade de prevenir o cometimento de eventuais impropriedades na publicidade governamental sob exame nos autos, não só pela Secom como também pelos demais órgãos responsáveis pelos perfis mencionados na representação. Tal contexto conduz ao arquivamento do processo.*

CONCLUSÃO

12. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades no tocante a publicidade governamental (Programa 'Conversa com o Presidente') caracterizando indevida promoção pessoal do atual Presidente da República (parágrafo 1).*

13. *Questão muito similar envolvendo publicidade governamental e vedação à promoção pessoal foi novamente apreciada pelo Tribunal nos recentes Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário, por meio dos quais o Tribunal emitiu ciência à Secom (parágrafo 7).*

14. *Quanto ao mérito, não merecem prosperar as argumentações trazidas em sede de resposta à oitiva pela Secom, uma vez que o esforço legal e jurisprudencial detalhado na instrução assevera que a realização de publicidade governamental resultando na projeção da imagem do administrador e não da Administração Pública é irregularidade que se consubstancia pela ofensa ao princípio da impessoalidade; no presente caso, havendo situações tanto de caráter informativo quanto de promoção pessoal no Programa ‘Conversa com o Presidente’, conclui-se pela procedência parcial da representação, em harmonia com os precitados Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário (parágrafo 11).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. *Ante o exposto, propõe-se:*

15.1. *conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso III, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, deixando-se de adotar providência específica no presente caso, haja vista que questão muito similar foi recentemente apreciada pelo Tribunal nos Acórdãos 1.687 e 1.689/2023 – Plenário, os quais deram ciência à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República de que ‘a divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal; e mais, que a violação de tais preceitos poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, conforme expressamente previsto no § 1º do art. 45 da citada lei’;*

15.2. *comunicar esta decisão não só à Secretaria de Comunicação Social e ao representante, mas também à Casa Civil, à Secretaria de Relações Institucionais, ao Ministério das Cidades e à Empresa Brasil de Comunicação, órgãos responsáveis pelos perfis mencionados na representação;*

15.3. *arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Em exame representação encaminhada a esta Corte de Contas pelo Deputado Federal em exercício Luiz Philippe de Orleans e Bragança, do Estado de São Paulo, sobre possíveis irregularidades na realização do Programa “Conversa com o Presidente” pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), que caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em afronta ao art. 37, § 1º, da CF/1988 e ao Acórdão 1.973/2021 – Plenário.

2. Sobre o tema, o representante apresentou as seguintes informações:

“Tornou-se cada vez mais comum perfis oficiais do governo na internet realizarem publicações promovendo o atual presidente da República. Fato que tem se intensificado com as transmissões ao vivo no YouTube, intituladas ‘Conversa com o Presidente’, que, claramente, possuem o objetivo de enaltecer a pessoa do presidente.

São diversas publicações nos seguintes perfis oficiais: Governo do Brasil, Secretaria de Comunicação Social da Presidência, Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério das Cidades, TV Brasil e também da Empresa Brasil de Comunicação.

Desperta nossa atenção o fato de páginas institucionais da Administração Pública promoverem a imagem do presidente de forma tão direta e em evidente afronta aos princípios constitucionais.

(...)

(...) a transmissão, retransmissão, divulgação ou compartilhamento de lives pessoais do presidente em páginas oficiais do Poder Executivo revelam uma estruturação da publicidade institucional direcionada à promoção do Sr. Luís Inácio Lula da Silva, ainda que sob a escusa de serem ‘meramente informativas’, e violam os princípios da impessoalidade e da moralidade, devendo tal agressão constitucional ser imediatamente cessada.

(...)

A violação flagrante ao art. 37 da CF, pode até caracterizar, salvo melhor juízo, ao se identificar seus responsáveis, como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, constantes no inciso XII do art. 11 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), vez que a propaganda foi realizada com a finalidade inequívoca de promover o Sr. Presidente fora dos limites estabelecidos.”

3. Adicionalmente, o Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança solicitou a adoção de medida cautelar no sentido de se determinar ao Governo Federal que se abstenha de produzir ou compartilhar publicações nas mídias e redes sociais oficiais que façam, de qualquer modo, promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.

4. Em sua primeira intervenção nos autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) opinou no sentido de não estar configurado o perigo da demora, pois não se verificaria dano imediato, grave e de difícil reparação (ou mesmo irreparável) ao interesse público. Em consequência, propôs a oitiva da Secom para que, em 15 dias, se pronunciasse quanto à tese de que o programa “Conversa com o Presidente” caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República, bem como fornecesse outras informações.

5. Em resposta, a Secom/PR alegou, em síntese, que os referidos programas têm por objetivo principal prestar contas semanalmente à sociedade sobre as ações do governo. E defendeu que é nesse contexto que o Presidente da República é entrevistado ao vivo, respondendo a perguntas sobre temas do governo, visando aumentar a transparência e evitar desinformação, o que seria feito por meio de um canal direto de diálogo com os cidadãos, respeitando sua função como porta-voz das ações governamentais. Em outras palavras, o Programa ‘Conversa com o Presidente’ buscaria atender aos

princípios de transparência e publicidade das ações governamentais, conforme estabelecido no art. 37, § 1º, da CF/1988.

6. Após analisar os vídeos veiculados, a AudGovernança refutou as alegações feitas pela Secom/PR, pontuando, que:

“a vedação à promoção pessoal estabelece que a conduta funcional do agente público deve ter uma natureza imparcial, assumindo a aparência de uma responsabilidade pública ao desempenhar funções estatais. Dessarte, a utilização na publicidade governamental de nomes, símbolos ou imagens do governo que liguem a conduta funcional à pessoa do agente público distorce o exercício da função estatal, resultando na projeção da imagem do administrador e não da Administração Pública, de modo que a irregularidade é consubstanciada pela ofensa ao princípio da impessoalidade.”

7. No mérito, a unidade técnica propõe que a representação seja considerada parcialmente procedente, mas considera desnecessária a adoção de qualquer medida adicional, tendo em vista o fato de o Tribunal já ter expedido, recentemente, orientação à Secom/PR sobre a matéria, por meio dos Acórdãos 1.687/2023 e 1.689/2023, ambos do Plenário.

8. Estou plenamente de acordo com essa proposta de encaminhamento, sem prejuízo de fazer breves considerações sobre o tema.

9. De início é fundamental destacar que o art. 37, § 1º, da Constituição Federal contém proibição expressa de que o dever de publicidade, indissociável de toda atividade pública, possa ser deturpado em benefício dos titulares do poder:

“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.”

10. Contudo, a fiscalização desse preceito não se revela trivial, na medida em que a informação e o seu emissor compartilham um mesmo contexto de comunicação, não sendo possível dissociá-los. Em outras palavras, não há como isolar ou subtrair a imagem do emissor da veiculação da notícia. Assim, o fato de uma autoridade utilizar de um canal institucional para divulgar uma informação, não constitui, necessariamente, uma irregularidade. A aferição da conformidade dos atos praticados requer, obrigatoriamente, adentrar e avaliar o teor da mensagem efetivamente transmitida.

11. Como mencionado na inicial, a caracterização da promoção pessoal poderia ser delineada por dois critérios básicos: o estrutural e o da preponderância do interesse. Segundo o doutrinador mencionado pelo representante:

“O critério estrutural indica que a publicidade institucional é organizada e veiculada de modo a se tornar permeável aos aspectos que individualizam determinada pessoa. Esses aspectos, que seriam meramente acidentais, considerando o objeto da publicidade, terminam por ter sua relevância potencializada, o que decorre não só de sua associação à informação propriamente institucional, prática suficiente para agregar valor a uma pessoa concebida em sua individualidade, como também do relevo que recebe.

[...]

A preponderância do interesse também pode ser identificada a partir de circunstâncias periféricas à publicidade institucional, estranhas aos seus contornos estruturais. É o que ocorre quando circunstâncias, de tempo, lugar e modo de veiculação potencializam os benefícios pessoais passíveis de serem auferidos pela autoridade ou pelo servidor referido na publicidade institucional.” (Emerson Garcia, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro 81, jul/set 2021)

12. Ou seja, o exercício, em concreto, de avaliar a publicidade oficial em relação à possível promoção pessoal não se assenta em critérios claros ou objetivos, dependendo, muito das vezes, de aspectos incidentais, circunstâncias periféricas e balizas subjetivas.

13. Mesmo diante dessas dificuldades, a unidade técnica, ao assistir os vídeos, acabou entendendo que o referido programa abrange situações tanto de caráter informativo, amparados pelo princípio da publicidade, quanto de promoção pessoal, vedados pelo princípio da impessoalidade. Não se pode esquecer, contudo, que esse diagnóstico decorre, em parte, das percepções subjetivas dos auditores que fizeram a análise. Não é possível descartar a hipótese que, caso submetido ao crivo de uma equipe diferente, não seria feita a mesma avaliação.

14. De todo modo, como assinalado pela AudGovernança, a mesma matéria tratada nestes autos já foi apreciada em outras ocasiões por esta Corte de Contas.

15. A orientação seguida pelo TCU na análise da comunicação oficial da Presidência da República foi definida pelo Ministro Vital do Rego ao relatar o TC 047.687/2020-7, que resultou na expedição do Acórdão 1.973/2021 – Plenário. Nessa decisão foi expedida orientação de caráter geral para a atuação da Secom/PR, nos seguintes termos:

“dar ciência à Secretaria de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a divulgação de peças publicitárias, ainda que em redes ou mídias sociais e digitais, não vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República, seus Ministros de Estado ou qualquer outro detentor de cargo político ou técnico da União ou de qualquer outro ente federado, caracteriza promoção pessoal da autoridade ou do servidor público, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal; e mais, que a violação de tais preceitos poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, conforme expressamente previsto no § 1º do art. 45 da citada lei;”

16. Esse entendimento foi reiterado por meio dos Acórdãos 1.687/2023 e 1.689/2023, ambos do Plenário, relatados pelo Ministro Augusto Nardes em agosto de 2023. Nessa ocasião, o TCU, ao apreciar conjuntamente duas representações, uma formulada pela Deputada Federal Júlia Zanatta, do Estado de Santa Catarina (TC 004.832/2023-0), que requereu atuação deste Tribunal “*frente ao flagrante e reiterado descumprimento pelos perfis institucionais e oficiais do Governo Federal aos preceitos do art. 37, caput, da Constituição Federal, no que se refere ao respeito ao princípio administrativo da impessoalidade*”, e a outra formulada pelo Deputado Federal Alexandre Ramagem Rodrigues, do Estado do Rio de Janeiro (TC 021.536/2023-6), com o objetivo de esta Corte “*apurar a condução da Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, notadamente no que diz respeito ao gerenciamento da publicidade e da política de comunicação e de divulgação do Poder Executivo Federal*”, reiterou a ciência encaminhada à Secom/PR pelo Acórdão 1.973/2021 – Plenário (item 9.2 dos Acórdãos 1.687/2023 e 1.689/2023 – Plenário).

17. Além disso, enquanto a presente representação se destina, especificamente, à avaliação da legalidade do Programa “Conversa com o Presidente”, o objeto dos processos mencionados, em especial o relatado pelo Ministro Vital do Rego, é mais amplo, abrangendo toda a comunicação oficial promovida pela Secom. Importante registrar, também, que esta representação foi encaminhada ao TCU em junho de 2023, antes, portanto, da prolação dos mais recentes Acórdãos 1.687/2023 e 1.689/2023, do Plenário.

18. Nesse contexto, como esta Corte de Contas já deu, recentemente, ciência à Secom/PR sobre as balizas que devem nortear sua atuação, não se revela necessária a adoção de nenhuma medida adicional neste momento.



Com essas breves considerações, manifesto minha anuência à proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, representação acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Presidência da República, mais especificamente na veiculação do programa “Conversa com o Presidente”, que poderia encerrar, em alguma medida, promoção pessoal do Presidente da República, em afronta ao art. 37, § 1º, da CF/1988.

2. O eminente relator, Ministro Jorge Oliveira, acompanhando o posicionamento da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), conhece da representação e, no mérito, a tem por parcialmente procedente, na linha de deliberações anteriores do Tribunal. Deixa, todavia, de endereçar qualquer determinação à Secom/PR, uma vez que matéria similar foi objeto de recentes deliberações do Tribunal (cf. Acórdãos 1.687 e 1.689/2023-Plenário).

3. Rogando vênias a Sua Excelência, permito-me divergir.

4. De fato, não há nos autos nenhum juízo conclusivo acerca do cometimento de irregularidades no citado programa.

5. Na realidade, em sua análise, a propósito dos trechos de mídia anexados pelo representante à inicial, a unidade técnica se limita a registrar que, de um lado, se referem “*a entrevistas com o Presidente da República e com intenso foco no nome e na imagem dele, que têm o condão de configurar uma situação de indevida promoção pessoal*”; de outro, que “*as mesmas imagens se referem a questões como, por exemplo, distribuição de alimentos, preços dos combustíveis, realização da COP em Belém e acordo Mercosul-União Europeia, o que pode justificar sua divulgação pelo caráter informativo*”.

Nessas circunstâncias, a meu juízo, é de se ter a representação por improcedente.

9.1. conhecer desta representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. comunicar esta decisão ao Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança; à Secretaria de Comunicação Social/PR; à Casa Civil, à Secretaria de Relações Institucionais, ao Ministério das Cidades e à Empresa Brasil de Comunicação;

9.3. arquivar os presentes autos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de dezembro de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2505/2023 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 019.715/2023-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança
4. Unidade: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança)
8. Representação legal: Irma Cláudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF), Raúl Pereira Lisboa (35180/OAB-DF) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por parlamentar, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades na realização do Programa “Conversa com o Presidente” pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), que caracterizaria promoção pessoal do Presidente da República, em afronta ao art. 37, § 1º, da CF/1988 e ao Acórdão 1.973/2021 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer desta representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. comunicar esta decisão ao Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança; à Secretaria de Comunicação Social/PR; à Casa Civil, à Secretaria de Relações Institucionais, ao Ministério das Cidades e à Empresa Brasil de Comunicação;
- 9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 50/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/12/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2505-50/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.5. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral