

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

EDUARDO MARTINS DE LIMA

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Maria De Fatima Ribeiro – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-295-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Os artigos aqui publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho nº 56 - Direito Administrativo e Gestão Pública II, durante o XXV CONGRESSO DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Curitiba - PR, entre os dias 07 e 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados propiciaram importante debate, em que profissionais e acadêmicos puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas considerando o momento econômico e político da sociedade brasileira, em torno da temática central – Cidadania e desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática foi pensada para se refletir sobre o desenvolvimento gerador de desigualdades sociais e regionais de toda ordem.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, com artigos rigorosamente selecionados por meio de avaliações por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Os temas apresentados no Grupo de Trabalho – Direito Administrativo e Gestão Pública II, tiveram como destaques as abordagens sobre a discricionariedade administrativa, princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, responsabilidade civil do Estado por sanções políticas tributárias, o município e o federalismo fiscal, licenciamento ambiental, comissões de licitação, Advocacia Geral da União, licitação sustentável, prorrogação de contratos públicos, dentre outros.

Os 19 artigos, ora publicados, guardam sintonia, direta ou indiretamente, com o Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Tributário na medida em que abordam itens relacionados à administração pública, responsabilidade dos gestores e questões peculiares da gestão pública. De igual modo, de forma contextualizada há a observância do compromisso estabelecido com a interdisciplinaridade.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial redimensionada, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos

eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias.

Nesse sentido, cumprimentamos o CONPEDI pela feliz iniciativa para a publicação da presente obra e, ao mesmo tempo, agradecemos aos autores dos trabalhos selecionados e aqui publicados, que consideraram a atualidade e importância dos temas para seus estudos.

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

Prof. Dr. Eduardo Martins de Lima - FUMEC

NARCISISMO POLÍTICO: O PAVÃO ELEITOREIRO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DA PROMOÇÃO PESSOAL

POLITIC NARCISSISM: POPULISM EXHIBITIONIST AND THE PROHIBITION OF PERSONAL PROMOTION OF THE PUBLIC AGENT

Alexandre dos Santos Priess ¹

Resumo

O objetivo deste estudo é discutir o princípio constitucional da impessoalidade e a vedação da promoção pessoal dos agentes públicos, de todos os Poderes, quando de sua atuação e publicidade institucional, diante das modernas formas de comunicação, em especial, via internet. Pretende-se compreender o alcance da norma constitucional e a possibilidade de se configurar ato de improbidade, conforme Lei 8.429/92, a publicidade veiculada em site ou perfil oficial nas redes sociais. Estabelecidos os métodos Indutivo para Investigação, Cartesiano no tratamento dos dados e utilizada a lógica indutiva na obtenção dos resultados.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Narcisismo político, Vedação da promoção pessoal

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this study is discuss the constitutional principle of impersonality and the prohibition of personal promotion of public agents, of all powers, when in its activities and institucional advertising, across the newest communication medias, specially by internet. Intends to understand the reach of the constitutional standard and verify if is possible to denote administrative improbity act, according to Law 8.429/92, conveyed adversiting on official websites or social media profiles. Stipulated the methods Inductive for investigation, Cartesian for data processing and Inductive Logics for results report.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Improbability, Politic narcissism, Impersonality

¹ Mestrando em Ciência Jurídica UNIVALI. Advogado. Ex-Controlador Geral do Município de Brusque/SC. Professor de Direito Administrativo da graduação, pós-graduação em Direito da UNIVALI e da AMATRA TRT12. Email: alexandrepriess@hotmail.com

1. Introdução

O **objetivo** deste artigo é refletir sobre o princípio constitucional da impessoalidade e seu consectário lógico da vedação da promoção pessoal para os agentes públicos¹, de todos os Poderes da República, em qualquer das esferas, quando de sua atuação, assim como a publicidade institucional, frente às novas e mais eficazes formas de comunicação, em especial, via *internet*.

A investigação do tema pretende compreender o **problema** do alcance da norma constitucional e a possibilidade de se configurar ato de improbidade, conforme Lei 8.429/92, a publicidade veiculada em *site* ou perfil oficial nas redes sociais.

O **tema** é relevante e se justifica na medida em que a Administração Pública e seus agentes se encontram jungidos a intenso rol de princípios e regras. A interpretação do princípio constitucional da impessoalidade comporta inúmeras acepções, razão por que indispensável sua correta e equilibrada compreensão. Deste modo, como ao Estado cabe concretizar direitos fundamentais das pessoas é essencial, e aqui se **justifica** a pertinência da pesquisa, entender como se dá a publicidade das conquistas e sucesso da gestão pública. Vale dizer: qual o limite da publicidade institucional que tem por finalidade informar e prestar contas. Até que ponto o agente público se comunica para esclarecer a população e quando se excede no apego a seus feitos de modo a apresentá-los como sucessos pessoais.

Estrutura-se o presente no estudo do princípio da impessoalidade. Na sequência, a interpretação adequada da vedação da promoção pessoal para, ulteriormente, aprofundar na caracterização da conduta de autopromoção como ato de improbidade.

O acesso à *internet* e a simplicidade do manuseio dos modernos veículos de informação ampliou a possibilidade de manifestação de traços de personalidade narcisista do Administrador Público, que afetam o seu comportamento político.

Fundamental compreender quando a informação é manifestamente um ato de autopromoção e quando, de fato, se revela em concretização do dever de informação.

No tocante à **metodologia**, na fase investigatória² se utilizou do método indutivo³ e no momento de tratamento dos dados o método cartesiano⁴, assim o relatório dos resultados fundamentou-se na lógica indutiva.

¹ Agentes públicos são todos aqueles investidos em funções públicas, quer permanente, quer temporariamente. No conceito de agente público estão incluídos todos aqueles que desempenham, de qualquer modo, função pública. Mesmo os que, embora exerçam atividade privada, também pode prestar função pública, como os delegados ou concessionários de serviço público (FIGUEIREDO, 2004, p. 581-582).

² “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”.

2. Contorno Constitucional do Princípio da Impessoalidade

A Administração Pública brasileira, nos termos do que determina a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), se encontra submetida a rígidos princípios e regras (ÁVILA, 2005, p. 26), a fim de, constitucionalmente, garantir unidade e para alcançar os objetivos da República. Os princípios norteiam o agir de todos os agentes públicos, independentemente do vínculo jurídico ou natureza de suas funções. Para Picazo⁵ (1983 *apud* Bonavides, 2006, p. 255-256) as verdades primeiras de um sistema normativo. O propósito da CRFB/88 é garantir uma Administração proba e que atenda aos anseios sociais (SILVA, J., 2013, p. 670) e concretize direitos fundamentais (SARLET, 2007, p. 35-36). Do art. 37, *caput*, da CRFB/88, emergem os chamados princípios básicos da Administração Pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Destaca-se, neste trabalho, o conteúdo jurídico do princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB/88) e a consequência lógica (ou acepção) da vedação da promoção pessoal, inscrita no art. 37, §1º, da CRFB/88. O **problema** que se propõe estudar é o da vedação da autopromoção diante das novas modalidades de comunicação via *internet* e a possibilidade de caracterização de ato de improbidade.

A impessoalidade constitucional é consectário do princípio Republicano e exterioriza-se como o *não-protetionismo* e a *não-perseguição* (MENDES; BRANCO, 2012, p. 894). Vale dizer: *impessoal é tudo aquilo que não dê ênfase a uma pessoa em especial* (GARCIA; ALVES, 2014, p. 549). Trata-se da *regência da publicidade dos atos da administração pública* (GARCIA; ALVES, 2014, p. 550). Esclarece-se, por relevante, que não se nega o dever de publicidade e a licitude da propaganda (publicidade) governamental que tem por objetivo informar a sociedade sobre suas ações. Afirma-se o dever de publicidade. Todavia, o objetivo posto é refletir no conhecimento da impessoalidade e as novas formas de comunicação.

Há entendimentos plúrimos⁶ sobre o conceito de impessoalidade⁷. Moreira Neto (2014, p. 101) chama de *tríplice acepção*. Todos, entretanto, conduzem ao mesmo fim, qual

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2008. p. 83.

³ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 86.

⁴ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁵ “Los principios generales del Derecho em el pensamiento de F. de Castro”, in *Anuario de Derecho Civil*, t. XXXVI, fasc. 3º, out./dez. 1983, pp. 1267 e 1268.

⁶ Idêntico cotejo de idéias é encontrado em MEDAUAR (2014, p. 143-144).

seja: impedir o devaneio de Administradores e Administrados no sentido de que a coisa pública lhes pertença, assim como realizar a moralidade administrativa constitucional. Importante estabelecer que é possível compreender o princípio da impessoalidade como sinônimo de igualdade ou isonomia e até mesmo finalidade (GARCIA; ALVES, 2014, p. 550). Isto significa dizer que a Administração Pública, por regra, deve atuar em favor de todas as pessoas, indistintamente, sem beneficiar ou discriminar quem quer que seja e sem favoritismos ou perseguições (MELLO, 2006, p. 110)

Garcia e Alves (2014, p. 550) comentam:

O dever de agir em prol do interesse público, sem o objetivo direto de beneficiar ou prejudicar terceiros, denota a imparcialidade do agente, qualidade que foi expressamente contemplada pelo art. 11, *caput*, da Lei 8.429/92. A imparcialidade, assim, pode ser concebida como uma das feições do princípio da impessoalidade.

Ressalvam-se, no ponto, as exceções que têm por fim concretizar a igualdade material (ações afirmativas, distinções ou discriminações positivas⁸). Não se admite, assim, estabelecer diferenciações que não se justifiquem pelo e no Direito. Afinal, não são as convicções e as conclusões pessoais que fundamentam as decisões Administrativas (MENDES; BRANCO, 2012, p. 893).

Adverte Fazzio Júnior (2015, p. 88) que *Não se está preconizando uma neutralidade administrativa, porque nada ou ninguém é neutro. Cada agente público, como qualquer outro cidadão, se individualiza por suas preferências e rejeições. Portanto, a questão não se situa nesta órbita.*

Esse entendimento não é admitido por Pazzaglini Filho (2015, p. 21) para quem a Administração deve ser neutra, ou seja: *O princípio constitucional da impessoalidade caracteriza-se pela objetividade e neutralidade da atuação da Administração Pública, que tem por único propósito legal o atendimento do interesse público.*

Silva, J. (2013, p. 671-672) compreende o princípio da impessoalidade como a proibição de se imputar ao agente público o agir da Administração. A condição da pessoa que

⁷ A linha divisória entre os princípios da moralidade e da impessoalidade é, realmente, muito tênue, até porque a própria extensão deste não tem definição unânime na doutrina. MARTINS JÚNIOR (2009, p. 81).

⁸ A impessoalidade não pode ser compreendida radicalmente, como indistinção indiferente às peculiaridades relevantes que, excepcionalmente, aconselham diferenciações. Aqui, idealismo e pragmatismo se entrecruzam. Há situações nas quais, para homenagear a isonomia, há que prestigiar distinções decorrentes de diversidades inevitáveis, conferindo preponderância às soluções que privilegiam a dignidade humana, objetivo declarado do Estado brasileiro (art. 1º, inciso III, da CF). FAZZIO JÚNIOR (2015, p. 89).

pratica o ato é de mero agente público, vale dizer: atua em nome do Poder Público e em favor da coletividade. Meirelles (2011, p. 93-94) identifica a impessoalidade com a finalidade. Para este autor a finalidade impõe que se pratique apenas o conteúdo da lei e esta expresse o objetivo do ato de forma impessoal.

Mendes e Branco (2012, p. 894) ensinam que *não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou servidor público, pois a vontade do Estado independe das preferências subjetivas do servidor ou da própria Administração*. O Administrador Público, portanto, é mero instrumento útil à implementação das finalidades do Estado (GARCIA; ALVES, 2014, p. 550).

Todas essas compreensões (hermenêutica constitucional⁹) da norma não se excluem, em vez disto, fundem-se para orientar e condicionar a atuação da Administração Pública e seus agentes.

3. A compreensão do princípio constitucional da vedação da promoção pessoal e o seu alcance.

Advém da compreensão da impessoalidade a vedação ou exclusão da promoção pessoal de agentes públicos (MEIRELLES, 2011, p. 93).

Eis o teor do dispositivo constitucional (CRFB/88):

Art. 37, §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.

O texto em destaque vincula todos os órgãos públicos. Como dito anteriormente, é a regência da publicidade dos órgãos públicos (GARCIA; ALVES, p, 2015, p. 550). Ademais, em razão da força normativa da Constituição (HESSE, 1991, p. 19) tem-se por norma

⁹ Tal como o Direito em geral, a constituição não se compreende por si só, como algo autoevidente, ‘mas quer e precisa ser compreendida’. Também por essa razão (mas não apenas por isso) a interpretação das normas constitucionais situa-se no contexto mais amplo da interpretação das normas jurídicas, de modo que desde logo se coloca a indagação a respeito da existência de peculiaridades da interpretação constitucional ou mesmo de métodos e princípios diferenciados de interpretação. Muito embora se deva refutar uma autonomia da interpretação constitucional, até mesmo por exigência da unidade do sistema jurídico, integrado pelas normas constitucionais, também é verdade que a posição ocupada pela constituição na ordem jurídica, no plano da hierarquia das fontes do Direito, por si só já idica que a interpretação constitucional implica uma atenção especial. SARLET; MARINONI; MITIDIERO (2012, p. 203).

constitucional de aplicação imediata. Tanto a Administração Pública Direta quanto a Indireta estão sujeitas à determinação constitucional.

Nesse ponto, imperioso registrar que a vedação da promoção pessoal incide sobre todos os Poderes da República, conforme o art. 37, *caput*, da CRFB/88. Na prática, todavia, mais perceptível sua transgressão pelos ocupantes de cargos no Poder Executivo em razão da dinâmica da Administração Pública e seu dever Constitucional de desempenhar tarefas concretas em favor da sociedade.

A publicidade do órgão público que fere a Constituição da República é a propaganda custeada pelos cofres públicos. Não caracteriza ato de improbidade a publicidade paga com recursos próprios do agente, enquanto não detém conexão com o exercício do mandato, emprego, cargo ou função. Garcia e Alves (2014, p. 554) afirmam, ainda, que *não tendo o vínculo com o Poder Público qualquer influência na prática do ato, servindo unicamente como motivo para a sua prática, não há que se falar em improbidade*.

O recorte teórico que se procede é uma reflexão a respeito da vedação da promoção pessoal e a possibilidade de sua transgressão – por intermédio de *sites* e perfis de redes sociais de órgãos públicos – caracterizando-se como ato de improbidade administrativa. Esta avaliação alcança, portanto, a publicidade veiculada nos *sites* dos órgãos públicos, ou seja, nos espaços virtuais mantidos pelo Erário e alimentados por servidores (ou terceiros contratados). Incluem-se na pesquisa as redes sociais que, mesmo com perfis gratuitos, são vinculados às repartições públicas de modo oficial e demonstram ser importantes veículos de comunicação. Estes, também, alimentados por servidores ou terceiros contratados.

Entenda-se aqui por ato toda manifestação oficial praticada pela Administração. Todos os atos da Administração (MELLO, 2006, p. 365), independentemente do conceito de ato administrativo, vale dizer: toda conduta e postura exteriorizada pelo órgão público por intermédio de seus agentes. Programas são os projetos (objetivos sistematizados) de caráter público que se encontram em fase de planejamento, execução e prestação de contas. Obras são as construções e edificações levadas a cabo pela Administração (MELLO, 2006, p. 666). Serviços são as prestações de utilidade em favor da coletividade (MELLO, 2006, p. 642). Campanhas são os esforços e pretensões concentrados do Poder Público para o alcance de uma meta e objetivo determinado.

O texto constitucional não é exaustivo, mas exemplificativo. A finalidade constitucional é impedir que todos feitos e realizações do Poder Público sejam atribuídos ao agente público ou mesmo particular que não faz parte da Administração (SILVA, J., 2000, p. 651).

Para Garcia e Alves (2014, p. 551) *a autoria dos atos estatais deve ser imputada ao Poder Público, e não aos seus agentes, os quais são meros instrumentos utilizados para a consecução dos objetivos previstos em lei*. Em palavras simples: o atuar e o resultado positivo pertencem à Administração e não ao Administrador Público.

Educar, informar e orientar socialmente são ações que revelam o objetivo de dar conhecimento, fazer saber, dar ciência à comunidade sobre a atuação da Administração Pública como entidade governamental. É viabilizar e concretizar, a toda pessoa, o direito de se inteirar do conjunto de promoções e o proceder do Poder Público [as realizações administrativo-governamentais] (SILVA, J., 2013, p. 672). É o conhecimento, por qualquer pessoa, da prestação de contas do Gestor Público para fins de aferição da fidelidade ao mandato conferido. A publicidade deve ter como “*alvo a utilidade da população*” (RE 208.114, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 27-4-1998, Primeira Turma, DJ de 25-8-2000). Enfatizam Garcia e Alves (2014, p. 551) que *A ratio do preceito constitucional é clara: vedar a promoção pessoal do administrador à custa da publicidade das atividades desenvolvidas pela administração*.

É vedado, assim, na propaganda, que nomes, símbolos ou imagens façam associação, direta ou indiretamente, do sujeito com a realização do ato, programa, obra, serviço público ou campanha. Inclui-se, por evidente, a publicidade subliminar (ADI 2.472-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13-3-2002, Plenário, DJ de 22-11-2004) e dissipada nas entrelinhas, tal qual já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF). É defeso, por conseguinte, atribuir ao agente público, com uso de seu nome ou imagem, o resultado positivo alcançado pela entidade pública, bem como não é autorizado estabelecer que determinado partido contribuiu para o sucesso da empreitada pública. Entenda-se: a comodidade entregue à comunidade é sucesso do Estado, da Administração, e não do sujeito, leia-se: do gestor, que recebeu do legítimo titular do poder (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88) o mandato público para a concretização de direitos fundamentais.

Por essa impessoalidade constitucional não apenas o administrado, mas, também, o administrador não possui *rostro ou sobrenome* (MATTOS, 2010, p. 116).

O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu violar o comando normativo do art. 37, §1º, da CRFB/88 a *publicidade de caráter autopromocional do Governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário* (RE 217.025-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-4-2000, Segunda Turma, DJ de 5-6-1998).

O escopo é vedar a exaltação do sujeito, agente público ou não, ou seja: impedir que a publicidade promova o titular do cargo, emprego, função, partido político ou pessoa estranha a Administração.

Importante registrar que o STF já decidiu sobre a associação de *slogan* de partido a determinada realização pública no sentido de que *é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos*. (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2008, Primeira Turma, DJE de 30-5-2008).

Ainda, o STF, em sede de controle de constitucionalidade a determinados dispositivos da Constituição do Estado do Ceará, impugnados pela Procuradoria-Geral da República (ADI 307, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009) definiu que *é vedado atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula*. (ADI 307, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009).

Estabeleceu, o STF, no julgado acima identificado, que *o preceito visa a impedir o culto e a promoção pessoal de pessoas vivas, tenham ou não passagem pela Administração*.

Reconhece-se, todavia, que o perquirir da intenção do gestor público exige cautela, a fim de que não se vulgarize o princípio de modo a atemorizar os agentes públicos quando da publicidade dos atos do Estado, ainda que se esteja a discutir a democratização das informações via *internet*. Nem sempre o agente público atua com o fim de se autopromover. Há que se considerar a possibilidade do erro involuntário. Cabe ao órgão fiscalizador fazer a distinção do elemento subjetivo da conduta do sujeito. Vale dizer: é necessária prova da má-fé. Inclusive, este tema é essencial no estudo do art. 37, §1º, da CRFB/88, a fim de que não se pratique injustiças nos casos concretos, uma vez que o conceito de gestor público despreparado é bem distinto daquele sujeito mal intencionado. É a conduta exteriorizada e seus contornos que enunciarão se houve atingimento ao conteúdo normativo do princípio da vedação da promoção pessoal ou se o agente errou.

Argumenta-se, no ponto, com base no acórdão prolatado nos autos do Inquérito 85-1/BA, da Corte Especial, do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁰, apontado por Garcia e Alves (2014, p. 551). Neste precedente consignou-se que o objetivo da norma é impedir os abusos. O escopo é obstar a autopromoção e não a falta de modéstia.

¹⁰ STJ, Corte Especial, Inquérito 85-1/BA, rel. Min. José de Jesus Filho, julgado em 12/8/1983.

Esta falta de modéstia, por evidente, não é objeto da norma constitucional. O escopo é a autopromoção. Entretanto, separar o *pavão* (sujeito despido de modéstia) do mal intencionado, para fins de autopromoção, é tarefa difícil e exige reflexão detida, em razão da aparente similitude das atuações.

O STJ assentou que a escassez de modéstia não pode ser interpretada como transgressão ao princípio constitucional. O critério proposto para averiguar ofensa ao princípio, no referido acórdão, é *verificar se a ênfase está posta na obra ou serviço, ou na pessoa que os realizou*.

A especial atenção deve ser dada ao feito e à realização (obra ou serviço) da Administração Pública. O que deve sobressair é o atendimento da coletividade. É a realização do direito fundamental e a comodidade pública.

A pessoa que laborou para o resultado – em termos de publicidade institucional oficial – não importa. O agente público foi um mero instrumento na consecução do dever constitucional.

Embora não imune a uma análise minuciosa, este critério já focaliza alguma luz na definição da autopromoção vedada constitucionalmente.

4. O pavão/Narciso, as redes sociais e a nova e eficaz forma de comunicação.

É preciso diferenciar o pavão que, por sua natureza exibicionista, acaba “aparecendo demais” do verdadeiro Narciso, que intencionalmente se autopromove, assenhoreando-se da máquina administrativa, tal “colonizador” de uma nova terra que pretende dominar.

Antunes (1998, p. 23) apoiado no diagnóstico crítico sócio-cultural *rousseauniano*, aponta a chamada sociedade de aparência como responsável pela emergência do “moderno Narciso” – homem do amor-próprio – *que anula a alteridade, usurpa todos os lugares e rouba para si a cena do espetáculo público*.

Para além do dever de dar publicidade aos seus atos, a Administração tem, diante dos mecanismos de comunicação hoje disponíveis, a possibilidade de estender a interface com o administrado, aproximando e melhorando a qualidade dessa relação.

Sobre o tema:

O uso dos ferramentais de marketing, no sentido de divulgar mais e melhor as causas pelas quais os governos prezam, podem gerar maior credibilidade

por parte da população, aqui considerada cliente e provedora dos governos, bem como auxiliar na mudança que o setor de serviços precisa passar, para levar ao contribuinte uma melhor qualidade nos serviços que recebem. Estes ferramentais podem interferir na melhor prestação dos serviços e assim tentar satisfazer as necessidades dos cidadãos, buscando auxiliar na mudança de valor percebido pelos “clientes”. O uso do marketing no setor público pode contribuir com o envolvimento do cidadão nos processos de produção de seus serviços, elaboração do plano diretor, orçamento participativo, participação cidadã, além de fomentar a participação nos processos de avaliação de políticas públicas. (ALMEIDA JUNIOR; ALBINO; MARTINO JUNIOR, 2009, p.19).

Silva, E., (2014, p. 40) concorda que embora sejam escassas as bibliografias em língua portuguesa tratando do marketing público, o farto conjunto de evidências oferecidas nas bibliografias estrangeiras permite acreditar que a aplicação das estratégias de marketing no setor público trará grande benefício ao desempenho da prestação de serviços públicos.

A notável utilização da *internet* como fonte primária de consulta da população para qualquer fim e o massivo engajamento da mesma nas redes sociais, torna a *internet* um dos mais eficazes meios de comunicação utilizados na atualidade.

Post (2015) fazendo referência à importância da *internet* na presente geração, que nomeia como “*facebook generation*”, adverte que é cada vez mais comum encontrar características narcísicas na população em geral. Seu livro, *Narcissism and Politics: Dreams of Glory*, aborda especialmente a onipresença destas características no mundo da política.

O cotejo da vedação da promoção pessoal com a facilidade de acesso e democratização dos espaços na *internet* é essencial atualmente. Evidente que a autopromoção paga pelos cofres públicos é considerada atentatória à impessoalidade e traduz-se em ato de improbidade,¹¹ inclusive, se realizada, via *internet*, nos perfis oficiais em redes sociais e *sites* das entidades estatais.

Segue daí que agentes públicos, especialmente no âmbito do poder Executivo, utilizam-se das redes sociais e *sites* dos órgãos públicos para disseminar seus feitos e sucessos administrativos. Estas são informações essenciais à comunidade. Todavia, jamais refletindo o agente público como o responsável pelo sucesso da Administração, porquanto se encontra subjugada à vedação da promoção pessoal preconizada pelo texto da CRFB/88.

¹¹ Arts. 4º; 9º, XII; 10, XI; 11, *caput*, I, todos da Lei 8.429/92.

A mudança ocorreu na forma de se comunicar e não no conteúdo jurídico do princípio constitucional. Vale dizer: o instrumento é outro, mas a informação é a mesma: o sucesso do Poder Público. Antes o que se escrevia em jornais, revistas, informes publicitários impressos, hoje é veiculado pela *internet*. O que se observa na prática é que a novidade do meio de comunicação e até mesmo sua simplicidade de uso pode fazer o Administrador olvidar da seriedade e da imposição constitucional. Deve o agente da Administração atentar para o fato de que não importa o meio de comunicação, mas sim o conteúdo da mensagem que se pretende transmitir e o vínculo com os órgãos públicos. Os perfis em redes sociais dos órgãos públicos não são de propriedade dos gestores e sim das próprias unidades administrativas. Os *sites* das entidades estatais são mantidos com dinheiro público.

Vale aqui a ponderação de Bobbio (1998, p. 24) na medida em que *Os meios, portanto, condicionam os fins, e os fins, só justificam os meios quando os meios não corrompem e desfiguram os fins almejados.*

A interpretação razoável que se chega é a de que é vedado ao agente público se utilizar dos perfis oficiais dos entes públicos nas redes sociais ou mesmo dos *sites* das entidades para veicular publicidade com caráter de autopromoção. Todos estes veículos de comunicação exigem a atuação de um servidor público ou um terceiro contratado ou, ainda, o empenho de dinheiro público para sua manutenção.

Há os perfis e *sites* oficiais de órgãos públicos que: anunciam a chamada para audiências públicas; incentivam a participação em eventos culturais gratuitos; expõe fotos históricas; informam sobre resultados de serviços públicos essenciais; exibem a beleza das cidades e seus prédios públicos; promovem campanhas educativas e culturais em diversas áreas do saber, entre outros. Em todos estes exemplos o que se observa é a impessoalidade da informação.

Entretanto, viola o princípio o art. 37, §1º, da CRFB/88, a conduta do sujeito que, nos perfis oficiais dos órgãos públicos ou mesmo nos *sites* das repartições, faz uma publicação e se arvora (ele, seu partido, seu grupo), diretamente, como o responsável pelo sucesso administrativo.

Tal índole, que inspira o sujeito a apropriar-se da coisa pública é correntemente observada nos atores políticos que fazem pelas mais diversas atuações, a história dar passos para trás, involuir. Provocando como que uma reapresentação de situações passadas.

Essa situação de retrocesso na história recente é mostrada por Umberto Eco (2007), em *Turning Back the Clock*, obra em que trata do “populismo midiático”.

Em entrevista ao jornal *The New York Times*, Eco (2007) explica: *Populismo midiático significa apelar diretamente à população por meio da mídia. Um político que domina bem o uso da mídia pode moldar os temas políticos fora do parlamento e até eliminar a mediação do parlamento.*

Podem ser exemplificadas como abusivas as informações e imagens, veiculadas em *sites* ou perfis oficiais – quando provada a finalidade de autopromoção – que engrandecem o agente público: entregando uniformes e merenda em escolas públicas; passando às mãos de população menos assistida casas populares; inaugurando reformas em vias públicas ou, ainda, concluindo obras em centros de saúde; assinando contratos para a aquisição de remédios ou materiais escolares. Todas estas situações hipotéticas indicam atuação de êxito da Administração Pública, que não pode ser atribuído ao agente público. Afinal, o sucesso do agir (fazer) pertence à Administração. O erro, portanto, reside na conduta de o agente tomar para si um resultado que não lhe é merecido na publicidade institucional. Isto não significa que o agente público não possa, por exemplo, aparecer em uma fotografia, mas, apenas, que ele não pode fazer parecer que foi um ato pessoal seu. Deve estar claro que o ato foi praticado pelo Poder Público.

Quando a informação tem por finalidade prestar contas à coletividade não há falar em atingimento ao princípio da impessoalidade. Todavia, não se admite a vinculação e a veiculação da notícia como resultado de sucesso pessoal. Eis a linha aproximada do que significa êxito do Poder Público e, portanto, do dinheiro público e da própria comunidade, e o que desborda para promoção do indivíduo que apenas titulariza o Poder para a consecução do interesse público.

Não é raro encontrar Chefes de Poderes Executivos que divulguem, diariamente, feitos e decisões administrativas. Merece freio constitucional a publicidade abusiva que, fazendo-se passar por prestação de contas, nos perfis oficiais ou mesmo nos *sites* dos órgãos públicos, venera o ocupante do cargo, emprego, mandato ou função.

O tema é atual e desperta a atenção da doutrina, consoante as palavras de Simão Neto (2014, p. 214):

Por inúmeras vezes nos deparamos, na prática, com notícias na imprensa ou divulgação de panfletos referindo-se ao nome pessoal do Prefeito, Governador ou até mesmo de Presidente da República, bem como de seus subordinados imediatos (Secretários ou Ministros), sempre com o fito de ligar determinado nome a determinada realização pública. Tal fato se agrava

quando essas divulgações ocorrem nos próprios sites oficiais das entidades administrativas e políticas. Na verdade quem realiza a obra, compra determinado equipamento ou realiza determinada atividade pública é o Estado, assim compreendido nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Quem realiza a obra é o Governo Federal, o Governo Estadual, o Governo Distrital ou o Governo Municipal, em conjunto ou separadamente. Apenas a alusão a esses nomes pode ser feita, sendo essa uma das exigências da impessoalidade.

Nesses casos, tem-se malferido o art. 37, §1º, da CRFB/88 (inclusive o art. 4º da Lei 8.429/92) e, por consequência, caracterizado ato de improbidade, nos termos do art. 11, *caput*, e seu inciso I, da Lei 8.429/92, passível de ser punido, consoante o art. 37, §4º, da CRFB/88, aplicáveis as sanções do art. 12 da Lei 8.429/92.

O STJ¹² decidiu, em ação de improbidade (dentro de sua competência recursal), por unanimidade, que *comprovada a utilização de recursos públicos em publicidade, para promoção pessoal, no "sitio" da Prefeitura Municipal de Lagarto, uma vez a veiculação da imagem do agravante não teve finalidade informativa da administração pública, em especial a impessoalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal.*

O Tribunal Superior acolheu a tese de que a veiculação de informações, imagens, notícias, publicidade em geral, em *site* de órgão público, quando confirmado o escopo de autopromoção, viabiliza a punição na forma da Lei 8.429/92 por afronta ao princípio constitucional da impessoalidade.

5. Considerações Finais

O **objetivo** deste artigo foi refletir sobre o princípio constitucional da impessoalidade e seu consectário lógico da vedação da promoção pessoal para os agentes públicos, de todos os Poderes, em qualquer das esferas, quando de sua atuação, assim como a publicidade institucional, frente às novas e mais eficazes formas de comunicação, em especial, via *internet*.

¹² STJ, AgRg no Agravo em Recurso Especial – SE, n. 725.526, rel. Min. Humberto Martins, julgado em 15/9/2015.

A investigação do tema compreendeu o alcance da norma constitucional e a possibilidade de se configurar ato de improbidade, conforme Lei 8.429/92, a publicidade veiculada em *site* ou perfil oficial nas redes sociais.

Para atingir os objetivos do estudo se construiu o raciocínio em um primeiro momento no conceito de Administração Pública e sua submissão integral aos princípios e regras Constitucionais. No segundo momento da pesquisa discutiu-se a exata medida da compreensão da vedação da promoção pessoal como uma consequência ou acepção do princípio constitucional da impessoalidade. Finalmente, discutiu-se a autopromoção e a postura narcisista dos agentes públicos aliada a uma moderna, eficaz, simples e barata sistemática de comunicação global.

Conclui-se, portanto, que a veiculação de imagens, informações, notícias, vinculadas a uma entidade estatal, quando manifestamente atribuem ao agente público o sucesso da realização, direta ou indiretamente, seja por intermédio do *site* do órgão público ou mesmo por seus perfis oficiais em redes sociais, configura transgressão à impessoalidade e à vedação da promoção pessoal. Viola, portanto, o princípio o art. 37, §1º, da CRFB/88 (inclusive o art. 4º da Lei 8.429/92) e, por consequência, amolda-se ao conceito de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, e seu inciso I, da Lei 8.429/92, passível punição, consoante o art. 37, §4º, da CRFB/88, cujas sanções estão expressas no art. 12 da Lei 8.429/92.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALMEIDA JUNIOR, Altamiro Lacerda de.; ALBINO, Andréia Aparecido.; MARTINO JUNIOR, Randolpho. **Marketing Público: sua importância para a Nova Administração Pública**. Programa de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2009. Trabalho apresentado à disciplina ADM 620 – Marketing. Disponível em <<http://www.martinoegomes.com.br/site/uploads/bd6b3526-1f74-ffa6.pdf> > Acesso em: 25 set. 2016

ANTUNES, Edemilson de Campos. **A tirania de Narciso: Alteridade, Narcisismo e Política**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 1998. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000182546> Acesso em: 20 set. 2016

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. rev. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Trad. de Sérgio Bath. 5ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.472-MC**, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13-3-2002, Plenário, DJ de 22-11-2004. Disponível em < <http://bit.ly/2d7xuvb> > Acesso em 23 set. 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 307**, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar> > Acesso em 23 set. 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 191.668**, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2008, Primeira Turma, DJE de 30-5-2008. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar> > Acesso em 23 set. 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 208.114**, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 27-4-1998, Primeira Turma, DJ de 25-8-2000. Disponível em < <http://bit.ly/2dhoMvX> > Acesso em 23 set. 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário n. 217.025-AgRg**, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-4-2000, Segunda Turma, DJ de 5-6-1998. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar> > Acesso em 23 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Lei 6.454, de 24 de outubro de 1977, Dispõe sobre a denominação de logradouros, obras serviços e monumentos públicos, e dá outras providências**. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6454.htm > Acesso em 22 set. 2016.

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **AgRg no Agravo em Recurso Especial/SE, n. 725.526**, rel. Min. Humberto Martins, julgado em 15/9/2015. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=promo%E7%E3o+peessoal+publicidade&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2> > Acesso em 23 set. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial, **Inquérito 85-1/BA**, rel. Min. José de Jesus Filho, julgado em 12/8/1983. Disponível em < <http://bit.ly/2cTDN79> > Acesso em 23 set. 2016.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ECO, Umberto. **Media Studies**. Nova Iorque, The New York Times Magazine, 25 nov. 2007. Entrevista a Deborah Solomon. Disponível em:

<http://www.nytimes.com/2007/11/25/magazine/25wwln-Q4-t.html?_r=0> . Acesso em: 22 set 2016.

ECO, Umberto. **Turning Back the Clock: Hot Wars and Media Populism**. 1ºed. Orlando: Harcourt, 2007.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª. ed. rev, atual e ampl. 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, 2ª tiragem 2015.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição** (*Die Normative Kraft Der Verfassung*), tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 11 ed. Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2008.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. Vol. I. Tercera edición. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

POST, JERROLD M. **Narcissism and Politics: Dreams of Glory**. New York: Cambridge University Press, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, Edson Coutinho da. Marketing público: uma plataforma de “trocas” no setor público. **Revista Eletrônica de Administração** (Online) n.1, v. 14, ed. 26, Jan-Jun 2015 Disponível em: < <http://bit.ly/2cywJvF> > Acesso em: 25 set. 2016 .

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei 12.846/2013, com a Lei Complementar 135/10**. 2ª ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 8ª ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.