



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 225404/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os §§ 5º e 6º incluídos no art. 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal pela Emenda 114, de 9.9.2019. Os dispositivos tratam da divulgação de atos, programas, obras ou serviços públicos daquela unidade federativa.¹

1 Acompanham a petição inicial a cópia do ato normativo impugnado (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças relevantes do Procedimento Administrativo 1.00.000.004447/2020-54.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas questionadas:

Art. 22. Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, além de obedecer aos princípios constitucionais aplicados à administração pública, devem observar também o seguinte:

(...)

§ 5º A divulgação feita por autoridade de ato, programa, obra ou serviço públicos de sua iniciativa, incluídos os decorrentes de emendas à lei orçamentária anual, não caracteriza promoção pessoal, quando atenda os critérios previstos em norma interna de cada poder.

§ 6º Também não caracteriza promoção pessoal a inclusão em material de divulgação parlamentar do nome do autor que teve a iniciativa do ato, programa, obra ou serviço públicos, incluídos os decorrentes de emendas à lei orçamentária anual.

Por permitirem o desvirtuamento do caráter informativo, educativo e orientador da publicidade governamental – imposto pelo art. 37, § 1º, da Constituição Federal – e possibilitarem seu uso para a promoção pessoal de agentes políticos, há que se conferir interpretação conforme a CF às normas distritais, de modo a afastar qualquer aplicação que acarrete violação dos princípios da cidadania, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, corolários dos postulados republicano e democrático (CF, arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, XXXIII, e 37, *caput*).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO

A Constituição de 1988 estabeleceu a publicidade como princípio básico para a administração pública de todos os poderes das três esferas da Federação (art. 37, *caput*) e erigiu a ampla liberdade de informação ao *status* de direito fundamental, ao assegurar a todos o acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral em posse do poder público (art. 5º, XXXIII).

Ao delinear esse dever de publicidade dos órgãos públicos, definiu que deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e vedou a sua utilização para a promoção pessoal de autoridades públicas. É o que estabelece a norma do art. 37, § 1º, do texto constitucional, expressão dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, valores também consagrados no *caput* do dispositivo, com redação da EC 19/1998:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A publicidade institucional constitui uma forma de diálogo entre governantes e governados que, no regime democrático e republicano vigente, há de ser orientada pela transparência e pelo dever de expor à população informações não só verdadeiras, mas também completas. Nessa linha, observa Fabrício Macedo Motta que *“sem publicidade transparente não há informação verdadeira, sem informação não há cidadania plena”*.²

Nesse cenário, o poder público é ator-chave, já que responsável por garantir o acesso à informação correta, confiável e imparcial a respeito dos temas de interesse da sociedade. A Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 – densificou o direito constitucional do art. 5º, XXXIII, da CF e reforçou a relação entre informação e conhecimento. Informação é o principal insumo para o exercício da cidadania.

É natural que agentes políticos, espectro administrativo do Estado, tenham interesses de diversas ordens. Em última instância, o mandato popular a eles conferido há de ser utilizado no sentido de suas propostas de governo.

Essa liberdade de atuação administrativa ou parlamentar, todavia, tem como contrapartida não só o dever de impessoalidade e de publicidade,

2 MOTTA, Fabrício Macedo, Comentário ao art. 37, § 1º, in: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.), *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013, p. 889.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mas a exigência de agirem de forma aberta, ou seja, garantindo que os cidadãos:

- (a) disponham das informações necessárias para formular opinião (acesso à informação);
- (b) tenham voz, espaços e fóruns de participação (cooperação e participação social) e
- (c) avaliem e supervisionem o trabalho dos governantes (*accountability*).

Ações de comunicação pública merecem ativar a cidadania, inserir os cidadãos no debate político – a partir da disponibilização de informações íntegras e adequadas –, além de garantir fóruns de participação acessíveis e inclusivos.

Esses são deveres que os governos precisam cumprir em todos os âmbitos de atuação, inclusive quando desenham ações de comunicação. A comunicação pública há de ter um caráter estratégico não apenas para os governos, mas para a cidadania, conforme aponta Danilo Rothberg:

Um dos significados correntes de comunicação pública nas pesquisas da área se refere às ações comunicativas realizadas por governos a fim de transmitir informações úteis aos diversos segmentos sociais para facilitar o acesso a serviços públicos, proporcionar conhecimento sobre a atuação governamental na execução de políticas públicas, prestar contas e reconhecer o pertencimento à cidadania (Duarte,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2011). Há, no entanto, diversas ressalvas que apontam a necessidade de considerar a comunicação pública no cenário contemporâneo como algo distinto das práticas realizadas historicamente no Brasil, que a associaram à publicidade de um governo em particular, destinada a maximizar a aprovação de determinadas ações de um mandatário com finalidades eleitorais (Brandão, 2009). Ao contrário, o conceito atual exige atender o interesse público com ações “para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas (e) o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social”, constituindo uma “forma legítima (...) de um governo levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público” (Brandão, 2009, p. 5).³

O art. 37, § 1º, da Constituição Federal vincula as funções da publicidade governamental à educação, à informação e à orientação social. Ao delimitar os contornos dessa publicidade, a CF não só garante o direito de o administrado ser informado acerca dos atos públicos – evidenciando o princípio da publicidade –, como também estabelece limites no desempenho desse mister, a fim de evitar a promoção pessoal de gestores, concretizando assim o princípio da impessoalidade. Como bem assinala José Afonso da Silva sobre o dispositivo em exame:

(...) o texto contém duas regras. Uma autoriza a publicidade governamental, (...) em consonância com o princípio da publicidade (caput). A outra estabelece os limites da publicidade governamental:

3 ROTHBERG, Danilo, Contribuições às políticas e estratégias de comunicação pública e democracia digital, in: SIMIS, A. et al. (org.), *Comunicação, cultura e linguagem* [online], São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*dela não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos. Aí os limites da publicidade governamental, em absoluta consonância com outro relevante princípio da Administração Pública: o da **impessoalidade**.*⁴

Hugo de Brito Machado explica que a norma constitucional acolhe, primordialmente, a publicidade em sentido estrito, isto é, a transmissão de informações ao corpo social. O autor distingue, a seguir, essa modalidade de publicidade (de caráter meramente informativo) da propaganda (de caráter influenciador ou orientador), na seguinte passagem:

Sabido que publicidade é o gênero e propaganda é uma espécie de publicidade, podemos dizer que essa espécie identifica-se pela finalidade. Enquanto a publicidade tem por fim apenas tornar conhecido o fato divulgado, a propaganda tem por fim fazer isto com o propósito de influir no íntimo das pessoas as quais se dirige, não necessariamente para que comprem um bem ou um serviço, mas para que adotem certo comportamento.

É publicidade, em sentido estrito, aquela que tem caráter simplesmente informativo. Aquela cujo objetivo é apenas o de tornar público aquilo que informa. Que não põe em questão a finalidade para a qual se torna algo público porque a finalidade é apenas a de tornar público, isto é, de dar conhecimento aos interessados.

A publicidade, em sentido amplo, inclui a propaganda. Espécie de publicidade que se caracteriza pela finalidade com a qual algo é tornado público. Finalidade que consiste em influir nas condutas de seus destinatários.

4 SILVA, José Afonso da, *Comentário contextual à constituição*, 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 352.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A distinção apoiada no critério da finalidade de influir nas condutas de seus destinatários, todavia, é insuficiente para nos permitir separar o que está autorizado do que está proibido pelo art. 37, § 1º, da vigente Constituição Federal. Em princípio, a publicidade autorizada é aquela de caráter simplesmente informativo, sem a finalidade de influir na conduta das pessoas as quais é destinada. A publicidade pura e simples, ou a publicidade em sentido estrito. Ocorre que também está autorizada a publicidade com caráter educativo e de orientação social.⁵

A impessoalidade prevista no texto constitucional realiza-se, em uma de suas dimensões, por meio do princípio da finalidade, que impõe à administração pública agir, em todas as circunstâncias, segundo interesses e finalidades públicas. É, por conseguinte, vedada a prática de atos voltados a satisfazer interesses de agentes públicos, por favoritismo ou perseguição.⁶

No RE 191.668/RS, em que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional publicidade governamental por violação do princípio da impessoalidade, o Relator, Ministro Menezes Direito, no voto condutor do acórdão, observou:

5 MACHADO, Hugo de Brito, Carga tributária e gasto público: propaganda e terceirização, *Revista Fórum de Direito Tributário*, v. 5, n. 25, p. 39-49, jan./fev. 2007.

6 Cf. SILVA, José Afonso da, *obra citada*, p. 340-341; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito administrativo*, 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011. p. 68-69; CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de direito administrativo*, 24. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 18-19; FURTADO, Lucas Rocha, *Curso de direito administrativo*, 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 102-105; e MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*, 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 85-86, entre outros.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...) A regra constitucional do artigo 37, caput e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espriando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e não deste ou daquele governo em particular. Não foi por outra razão que a redação do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição de 1988, prestes a completar 20 anos, restringiu a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no caput, bem como configuração de promoção pessoal daquele que exerce o cargo público no padrão de sua vinculação com determinado partido político que ensejou a sua eleição. Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtuar-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo.

(RE 191.668/RS, Rel. Min. Menezes Direito, DJ de 15.4.2008.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não se afigura admissível que o Estado subsidie, por meio de recursos públicos destinados à comunicação institucional de seus órgãos, a promoção pessoal de agentes políticos. É o que sustenta Adilson Abreu Dallari:

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário, que deve coibir e aniquilar tanto o abuso cometido sob pretexto de informar, como, também, eventuais abusos cometidos pelos órgãos de controle ao cercear indevidamente o poder/dever de informar.⁷

Destaca-se, ainda, a lição de José Jairo Gomes sobre a finalidade e o alcance do art. 37, § 1º, da CF, bem como sobre os riscos da utilização da publicidade institucional como ferramenta de marketing político:

Ao erigir essa regra, o Legislador Constituinte teve em mira finalidade ética, moralizadora, de alto significado. É vedado gasto de dinheiro público em propagandas conducentes à promoção pessoal de agentes públicos, seja por meio de menção de nomes, seja por meio de símbolos ou imagens que possam de qualquer forma estabelecer alguma conexão pessoal entre estes e o próprio objeto divulgado. Sublinha Moraes (2002, p. 341-342) que o móvel para essa determinação constitucional foi a exorbitância de verbas públicas

7 DALLARI, Adilson Abreu. Divulgação das atividades da administração pública – publicidade administrativa e propaganda pessoal. *Revista de Direito Público*, v. 24, n. 98, p. 245-247, abr./jun. 1991.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

despendidas com publicidade indevida. Autoridades públicas não podem utilizar seus nomes, símbolos ou imagens para, no bojo de peça publicitária, custeada com dinheiro público, obter ou simplesmente pretender obter promoção pessoal, devendo a matéria veiculada pela mídia ter caráter eminentemente objetivo para que atinja sua finalidade constitucional de educar, informar ou orientar, e não sirva, simplesmente, como autêntico marketing eleitoral.

A despeito disso, ainda é comum que governantes se utilizem na propaganda institucional – de meios artificiosos para veicularem imagens e mensagens otimistas, penetrantes, de suas gestões, fertilizando o terreno para a futura candidatura. São verdadeiras propagandas eleitorais travestidas de “institucionais”. A rigor, boa parte delas carece de caráter informativo, educativo ou de orientação social, constituindo pura exposição midiática. Por vezes, promessas são feitas, um cenário maravilhoso é desenhado, um futuro feliz e promissor é colocado em perspectiva, ao alcance de todos, desde que, é claro, o governante em questão ou o seu afilhado político sagre-se vitorioso nas urnas e seja mantido no poder. Invariavelmente, afirmações de fatos que não correspondem à verdade histórica são feitas sem o menor constrangimento e com muita pompa. Enfim, todo arsenal do marketing político é mobilizado para criar artificialmente na opinião pública imagens mentais favoráveis ao governante e potencial candidato.⁸

Permitir a utilização da publicidade institucional da administração pública para promoção pessoal, ultrapassando os limites traçados pelo art. 37, § 1º, da Constituição Federal, resulta em violação dos princípios democrático e republicano (CF, art. 1º, *caput* e parágrafo único), dos quais são corolários o direito à informação e os princípios da publicidade, da imparcialidade, da

8 GOMES, José Jairo, *Direito eleitoral*, 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 714-715.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

moralidade e da finalidade dos atos administrativos (CF, arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*).

3. PRERROGATIVA DE DIVULGAÇÃO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR

Há de se distinguir, de um lado, a publicidade de que trata o art. 37, § 1º, do texto constitucional – *i.e.*, a publicidade institucional do poder público – e, de outro, as modalidades de comunicação política, sobretudo, aquela que diz respeito à divulgação da atuação de parlamentares no desempenho do mandato eletivo.

Consagrou a Constituição Federal, no art. 1º, parágrafo único, os princípios da democracia (participativa e representativa) e da soberania popular, ao estabelecer que “*todo poder emana do povo*”, que o exerce tanto diretamente – mediante plebiscito, referendo, iniciativa popular e outras formas – quanto por meio de representantes eleitos.

Para o exercício daquelas prerrogativas, a CF estabeleceu o direito a sufrágio universal e ao voto direto e secreto, com valor igual para todos, e acolheu o sistema eleitoral proporcional na escolha de integrantes da Câmara dos Deputados (arts. 14 e 45), a fim de que a sua composição refletisse, na medida do possível, as diversas correntes ideológicas que compõem a sociedade brasileira.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assegurou, ainda, o art. 17, *caput* e § 3º, do texto constitucional a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, conferindo-lhes o direito de participação nos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito a rádio e televisão (direito de antena), nos termos disciplinados em lei ordinária.

Garantiu, nesses preceitos, os meios essenciais de subsistência das agremiações, relativamente à divulgação de suas ideias, promoção de debates democráticos, sistematização e formação da vontade dos eleitores. A promoção e a concretização do direito fundamental à participação na vida política passa pelo adequado funcionamento das agremiações partidárias, cujos integrantes necessitam, para tanto, de acesso a meios de comunicação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em se tratando de comunicação e propaganda de natureza política, estabeleceu o legislador infraconstitucional regime específico para cada modalidade, a saber:

- i) eleitoral⁹
- ii) partidária¹⁰
- iii) intrapartidária¹¹ e
- iv) parlamentar.

-
- 9 A propaganda eleitoral encontra-se disciplinada na Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e no Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), e se refere à modalidade de propaganda *“elaborada por partidos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo”*, tendo como finalidade *“o convencimento dos eleitores e a obtenção de vitória no certame”*, cf. GOMES, José Jairo, *obra citada*, p. 451-452.
- 10 Consectária do direito de antena estabelecido no art. 17, § 3º, da CF, a propaganda partidária é organizada por partidos com a finalidade de difundir princípios ideológicos, atividades e programas (ADI 2.677-MC/DR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 7 nov. 2003); e divulgar *“ideias e propostas para a cooptação de filiados, bem como para enraizar suas plataformas e opiniões na consciência da comunidade”* (ADI 4.617/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 29, de 11.2.2014). Constitui, portanto, forma de comunicação pela qual as legendas expõem à sociedade seus projetos, metas e programa partidário, oferecendo soluções para questões nacionais, regionais ou locais (GOMES, José Jairo, *obra citada*, p. 220). Com a Lei 13.487/2017, houve revogação da disciplina do acesso gratuito ao rádio e televisão para propaganda partidária (arts. 45 a 49 da Lei 9.096/1995), passando a propaganda partidária a ser custeada pelos partidos com recursos próprios ou oriundos do fundo partidário (art. 44, II, da Lei 9.096/1995).
- 11 A propaganda intrapartidária tem previsão no art. 36, § 1º, da Lei das Eleições e é feita no âmbito interno dos partidos, pelos postulantes a indicação, por parte da legenda, para a disputa de cargo eletivo. Dirige-se não aos eleitores em geral, senão aos filiados da própria agremiação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para o que interessa à ação, cabe pontuar a chamada *publicidade parlamentar*, entendida aqui como a prerrogativa dos titulares da representação política de divulgar ao eleitorado os atos praticados no desempenho do mandato eletivo que lhes foi conferido.

Consoante José Jairo Gomes, a divulgação ampla de atividades parlamentares fundamenta-se no *direito-dever* de informar, sendo tal uma prerrogativa inerente à democracia representativa e ao princípio da transparência. Observa ainda o autor:

(...) sendo o parlamentar representante popular, não se pode vedar sua comunicação com os cidadãos que o elegeram e com a sociedade em geral. Ao contrário, é até recomendável que isso ocorra com frequência. Daí não se poder falar em irregularidade na divulgação de atividades parlamentares, seja mediante panfleto, informativo, jornal ou página na Internet.¹²

Nessa perspectiva, trouxe a Lei das Eleições, a partir da reforma feita pelas Leis 12.034/2009, 12.891/2013 e 13.165/2015, hipóteses específicas de exposição e de divulgação pública que **não configuram** propaganda eleitoral antecipada. Inseriu entre essas, no art. 36-A, IV e V, a divulgação de atos parlamentares, de debates legislativos e de posicionamento pessoal sobre questões políticas:

12 GOMES, José Jairo, *obra citada*, p. 760.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

(...)

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Edson de Resende Castro anota sobre esse tipo de divulgação:

(...) enquanto de caráter informativo, educativo e de orientação social dirigida aos cidadãos em geral a respeito daquilo que é objeto de debate e deliberação no Legislativo, ainda que fazendo referência nominalmente ao parlamentar autor da proposta, constitui dever do Estado Democrático, na medida em que proporciona ao cidadão condições efetivas de participação na pauta das discussões de seu interesse e, ao mesmo tempo, de acompanhamento do desempenho dos mandatários no exercício da representação popular.¹³

Em linha convergente, tem entendido o Tribunal Superior Eleitoral não constituir conduta vedada pela legislação eleitoral a comunicação com o eleitorado relativamente à atuação do parlamentar no desempenho do cargo legislativo, desde que não descambe para a campanha eleitoral nem configure

¹³ CASTRO, Edson Resende de, *Curso de direito eleitoral*, 9. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 286.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

plataforma para divulgar candidatura (TSE, REspe 149-33.2016.6.17.0008/PE, Rel. Min. Rosa Weber, 2.2.2018, *DJe* de 2 ago. 2018; AI 4483-51.2014.6.19.0000/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 25.2.2016, *DJe*, 17 jun. 2016; REspe 222-17.2014.6.02.0000/AL, Rel. Min. Luiz Fux, 21.5.2015, *DJe*, 20 ago. 2015).

4. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS DISTRITAIS

Com a promulgação da Emenda 114/2019 à Lei Orgânica do Distrito Federal, foram inseridos os §§ 5º e 6º no art. 22 do referido diploma, com o fim de descaracterizar, *a priori*, hipóteses de promoção pessoal de autoridades públicas na divulgação de atos, programas, obras ou serviços públicos de sua iniciativa.

O § 5º do art. 22 estabeleceu que a divulgação de atos de iniciativa de autoridades públicas “*não caracteriza promoção pessoal, quando atenda os critérios previstos em norma interna de cada poder*”; ao passo que o § 6º do mesmo dispositivo avançou para afirmar que não se configura promoção pessoal “*a inclusão em material de divulgação parlamentar do nome do autor que teve a iniciativa do ato, programa, obra ou serviço públicos, incluídos os decorrentes de emendas à lei orçamentária anual*”.

Atos de competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, uma vez aperfeiçoados, em conformidade com as normas constitucionais, legais e regimentais em vigor, consubstanciam atos do Poder Legislativo. Sua



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

divulgação, quando feita pelos meios de publicidade institucional, há de se pautar sempre no interesse coletivo, não havendo de servir de instrumento para a promoção da imagem pessoal do autor da respectiva proposição.

Mais do que uma exigência dos princípios da impessoalidade e da moralidade, a vedação da prática de promoção pessoal de agentes públicos em meios de publicidade governamental decorre de norma constitucional expressa (art. 37, § 1º), que não pode ser mitigada por iniciativa legislativa dos entes subnacionais.

É incompatível com os princípios republicano, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da igualdade e da publicidade, a inclusão do nome ou qualquer outra referência pessoal a agentes políticos – detentores de mandato parlamentar ou autoridades em geral – em material publicitário produzido pelo Estado para a divulgação de atos do Poder Público, ainda que estes tenham sua origem em proposições de iniciativa dos referidos agentes.

Por permitir que “*norma interna de cada poder*” afaste *antecipadamente* a caracterização de condutas como promoção pessoal em atos de divulgação praticados por autoridades; e por possibilitar a inclusão de nome do autor da proposição em meios de publicidade institucional de órgãos da administração pública, os §§ 5º e 6º do art. 22 da LODF malferem os arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, XXXIII, e 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No caso, as normas atacadas da LODF foram inseridas em capítulo específico que trata da organização geral da administração pública distrital (capítulo V, seção I), razão pela qual é razoável inferir que o § 6º do art. 22 não se limitou a disciplinar a prestação de contas da atuação parlamentar perante o eleitorado, mas legitimou a divulgação do detentor de mandato em *quaisquer meios de publicidade institucional* da administração pública distrital, de modo a configurar promoção pessoal de agentes políticos.

A divulgação, pelo parlamentar, de “*ato, programa, obra ou serviço público*” decorrente de proposição legislativa de sua iniciativa há de ser feita pelos meios próprios, seja na via da propaganda partidária, com recursos da própria legenda ou do fundo partidário; seja por meio dos canais de divulgação da atuação parlamentar, inclusive com o uso de cota para exercício de atividade parlamentar – como ocorre na esfera federal, na forma disciplinada pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional 43, de 21.5.2009¹⁴ – ou verba equivalente.

14 “Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites mensais estabelecidos no Anexo.

(...)

Art. 2º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas: (...)

XII - divulgação da sua atividade parlamentar, exceto nos 120 (cento e vinte) dias anteriores à data das eleições de âmbito federal, estadual ou municipal, salvo se o Deputado não for candidato à eleição; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 40, de 20/4/2012).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em se tratando de publicidade institucional de órgãos públicos, todavia, seu uso há de se pautar nos condicionamentos impostos pelo art. 37, § 1º, da Constituição e nos princípios da impessoalidade, da publicidade, da imparcialidade, da moralidade e da finalidade pública.

Por esse motivo, é necessário que se dê interpretação conforme a Constituição aos dispositivos sob testilha, de modo a afastar qualquer aplicação que legitime a utilização dos meios oficiais de publicidade institucional da Câmara Legislativa do DF ou dos órgãos da administração pública do ente para a divulgação de agentes políticos ou autoridades, que configure promoção pessoal indevida.

5. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da circunstância de as normas atacadas legitimarem e estimularem o dispêndio de verbas públicas com publicidade institucional voltada não à educação, à



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

informação ou à orientação social, e sim à promoção pessoal de detentores de mandato eletivo.

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas oriundas da Emenda 114/2019 à Lei Orgânica do Distrito Federal.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos e nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em seguida, que se colham as informações da Câmara Legislativa do Distrito Federal e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para (i) declarar a inconstitucionalidade do § 5º inserido no art. 22 da Lei Orgânica do Distrito Federal pela Emenda 114/2019; e (ii) dar interpretação conforme ao § 6º do mesmo dispositivo, para afastar qualquer aplicação que legitime a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

utilização dos meios oficiais de publicidade institucional da Câmara Legislativa do DF ou de órgãos da administração pública distrital para a divulgação de nomes de agentes políticos ou de autoridades, de modo a configurar promoção pessoal vedada pelo art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO