



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS CURSO DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**HUDSON SALES HOLANDA ALVES**

**PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR AUTOPROMOÇÃO  
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL EM  
DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

**REDENÇÃO - CE  
2021**

**HUDSON SALES HOLANDA ALVES**

**PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR AUTOPROMOÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública na modalidade a distância, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito para obtenção dos créditos do título de especialista.

Orientadora: Profa. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes

**REDENÇÃO-CE  
2021**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Alves, Hudson Sales Holanda.

A477p

Princípios da impessoalidade na gestão pública: improbidade administrativa por autopromoção do chefe do poder executivo municipal em decorrência da atuação administrativa / Hudson Sales Holanda Alves. - Redenção, 2021.  
51f: il.

Monografia - Curso de Gestão Pública - 2020.1, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2021.

Orientador: Profa. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes.

1. Impessoalidade (Direito). 2. Improbidade administrativa. 3. Administração pública. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 342.8106

---

**HUDSON SALES HOLANDA ALVES**

**PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR AUTOPROMOÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL EM DECORRÊNCIA DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

Aprovada em: 23/10/2021

**BANCA EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Polyana Karina Mendes Ximenes (orientador)**

Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira

**Prof.(a) Dra. Maria Vilma Coelho Moreira**

Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira

**Prof.(a) Dra. Sandra Maria Guimarães Callado**

Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira

Aos homens e mulheres que se propõem a fazer um novo jeito de administrar. Que zelam pela coisa pública e fazem valer os seus princípios.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Grande Arquiteto do Universo por me agraciar com a oportunidade de continuar trilhando caminhos que fortaleçam minha vida profissional. Espero que todo o aprendizado possa servir para que, juntos, consigamos tornar a humanidade mais feliz, lutando sempre pela liberdade, igualdade e a fraternidade.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Polyana Karina Mendes Ximenes, deixo meus agradecimentos fraternais pela sua infinita paciência e compreensão.

*Devemos cultivar certo ceticismo em relação às teorias da organização pública (e também em relação às outras teorias). Devemos ter consciência de que as teorias da organização pública são artefatos da atividade humana - construções particulares que podem ser mais ou menos convenientes a vários propósitos. Todas as teorias dão ênfase a algumas coisas e pouca ou nenhuma ênfase a outras [...]. Por esta razão, na medida em que consideramos várias teorias, veremos a vida "refletida" ou espelhada. Mas devemos saber que o "reflexo" é imperfeito, já que é filtrado através das lentes da cultura geral e das escolhas específicas feitas pelos teóricos. Conseqüentemente, as teorias podem ou esconder a realidade ou projetá-la (DENHARDT, 2012, p. 14).*

## RESUMO

O presente trabalho tem como enfoque a problemática da atuação pública pelos seus gestores que utilizam para promoção pessoal e política. Percebemos que grandes partes dos gestores públicos, mais especificamente os chefes do poder executivo, usam de suas condições políticas para se valer dos diversos tipos de recursos públicos visando impulsionar sua popularidade e causar a impressão ao povo de que ele próprio influenciou determinada benfeitoria no seu território de atuação e, com este efeito, facilitar sua progressão na seara política. O objetivo central é o de contribuir para a ciência de quais tipos de ações e de que maneira os gestores poderão se pronunciar e figurar como precursor, bem como trazer as consequências que sobrevirão após os atos não atentatórios dos preceitos principiológicos norteadores do Direito Público como um todo. Temos como objetivo específico o desvio de finalidade na atuação, em âmbito municipal, de prefeitos que se valem de recursos e ações públicas visando sua promoção política e, com isso, facilitar seu prosseguimento na vida pública. Os métodos de pesquisa que serão utilizados são os de coleta de dados jurisprudenciais e doutrinários, bem como a inserção de fatos existentes para exemplificarmos.

**Palavras chaves:** Impessoalidade. Improbidade Administrativa. Prefeito Municipal. Princípios Constitucionais.

## ABSTRACT

The present work focuses on the issue of public performance by its managers who use it for personal and political promotion. We realized that a large part of public managers, more specifically the heads of the executive branch, use their political conditions to avail themselves of different types of public resources in order to boost their popularity and give the impression to the people that they themselves influenced certain improvements in their territory action and, with this effect, facilitate its progression in the political arena. The main objective is to contribute to the science of what types of actions and how managers will be able to speak out and figure as a precursor, as well as bring the consequences that will come after acts that do not violate the principles that guide Public Law as a whole. We have as a specific objective the diversion of purpose in the performance, at the municipal level, of mayors who use public resources and actions aiming at their political promotion and, with this, to facilitate their continuation in public life. The research methods that will be used are the collection of jurisprudential and doctrinal data, as well as the insertion of existing facts for example.

**Keywords:** Impersonality. Administrative dishonesty. Mayor. Constitutional principles.

## LISTA DE FIGURAS/ QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Sanções aplicáveis para atos de improbidade administrativa.....	22
<b>Figura 1.</b> Campanha educativa de trânsito 2021.....	29
<b>Figura 2.</b> Campanha maio amarelo da Prefeitura de Fortaleza cujo tema é “Respeito e Responsabilidade: pratique no trânsito”.....	30
<b>Figura 3.</b> Blitz Educativa Inerente à Campanha Maio Amarelo no Município de Eusébio-Ce.....	30
<b>Figura 5.</b> Blitz Educativa Inerente à Campanha Maio Amarelo no Município de Eusébio-Ce.....	31
<b>Figura 6.</b> Boletim informativo do Município do Palhano-Ce.....	32
<b>Figura 7.</b> Vacinômetro de doses distribuídas e de doses aplicadas em todo o Brasil.....	32
<b>Figura 8.</b> Publicidades de orientação acerca de atitudes para prevenir o contágio do novo coronavírus.....	33

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Origem do Princípio da Impessoalidade.....	15
2.2 Vertentes do Princípio da Impessoalidade.....	17
<b>3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>21</b>
3.1 Espécies de Atos de Improbidade Administrativa.....	22
3.2 Casos exemplificativos da aplicação de sanções cíveis e administrativa por improbidade em decorrência do desrespeito aos princípios administrativos.....	24
3.3 Sanções de Natureza Penal.....	25
<b>4 ATOS PUBLICITÁRIOS PERMITIDOS NA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>27</b>
4.1 Publicidade dos Órgãos Públicos de Caráter Educativo.....	28
4.2 Publicidade dos Órgãos Públicos de Caráter Informativo.....	31
4.3 Publicidade dos Órgãos Públicos de Orientação Social.....	33
<b>5 METODOLOGIA.....</b>	<b>35</b>
<b>6 ENTREVISTA.....</b>	<b>36</b>
6.1 Análise da entrevista 01.....	36
6.2 Análise da entrevista 02.....	38
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>42</b>
ANEXO.....	43
Transcrição da entrevista 01.....	44
Transcrição da entrevista 02.....	48

## 1 INTRODUÇÃO

Comumente tem-se visto atos publicitários emanados da Administração Pública, informando sobre os mais diversos tipos de benfeitorias em âmbito da gestão e sendo ilustrados com símbolos, fotos ou outros elementos capazes de remeter tais feitos ao chefe do poder executivo municipal.

Em um primeiro momento pode parecer algo ínfimo, tendo em vista que o próprio chefe do executivo conquistou para os seus munícipes as referidas realizações, benfeitorias. Ocorre que, muito embora possa parecer algo que não denote algum tipo de prejuízo extraordinário nem produza algum tipo de influência, se trata de uma proibição decorrente de princípio constitucional da impessoalidade expresso no artigo 37 da Carta Magna de 1988.

Insta salientar que este princípio da impessoalidade é detentor de dupla significância, ou seja, em sua primeira vertente define que a atuação da Administração Pública deverá ser realizada para abarcar todos os administrados. Por isso, não deve haver atuação administrativa para beneficiar ou prejudicar uma única parcela de pessoas ou até mesmo um só indivíduo.

Já em seu segundo aspecto, há a instrução de que os atos emanados da Administração Pública, nada mais são do que atuação do próprio ente administrativo, ou seja, não é o servidor público quem está atuando, mas sim a autêntica Administração Pública. O próprio Supremo Tribunal Federal, em julgamento do RE 191.668 em 15/04/2008, já emitiu decisão neste sentido, de que o agente ou autoridade pública é apenas um intermediário, executor das atividades administrativas.

Sabendo que se trata de um princípio constitucional, percebe-se que caso o agente público não se atenha aos seus preceitos, este poderá incorrer em improbidade administrativa, como está explícito no artigo 11 da lei 8429/1992 e trazer para si diversos problemas e prejuízos, tanto na sua vida particular, quanto em sua vida pública.

Portanto, conforme é verificado, tanto nos ensinamentos doutrinários como também no ordenamento jurídico e jurisprudencial, bem como na análise de casos concretos, chega-se ao consenso de que esta pesquisa merece atenção e dedicação para que se possa contribuir com aquisição de cuidados com os atos eivados da Administração Pública e que tem como condão o de possibilitar maior

facilidade para que haja a devida adequação por parte dos chefes do executivo municipal aos preceitos jurídicos e evitar que incorram em atos ímprobos.

Tudo isto para que se possa entender de uma maneira mais profunda esta temática que é de suma importância no que diz respeito à gestão pública, pois, na labuta diária há situações corriqueiras que se pode constatar determinados atos que vão em caminho oposto ao da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Este trabalho se configura como uma pesquisa descritiva e tem como objetivo geral analisar o princípio da impessoalidade desde a sua origem, bem como no sentido da proibição de que se utilize da Administração Pública para promoção das atividades do gestor público, ou seja, pontuar os atos que são considerados como lícitos ou não.

Quase que diariamente há notícias informando atrocidades na Administração Pública, geradas por agentes públicos que tratam seu trabalho como sendo uma vitrine e buscam sua autopromoção a qualquer custo e, muitas vezes até é considerada uma ação normal, por não entender fielmente as vertentes do princípio da impessoalidade.

Ainda é ser feita uma análise doutrinária sobre esta temática, trazendo casos concretos e coletando dados jurisprudenciais para que se possa entender como o nosso sistema judiciário se porta diante de problemáticas idênticas ao tema deste trabalho acadêmico. Tudo isto com a finalidade de que se possa entender os danos que podem ocorrer em detrimento da população como um todo, decorrentes dos atos eivados dos gestores que não respeitam os preceitos principiológicos e que se utilizam de vantagens indevidas e, conseqüentemente, levam vantagem quando em comparação com outros indivíduos interessados na chefia do executivo.

É abordado adiante sobre os princípios norteadores da Administração Pública, especificamente os expressos na Constituição Federal de 1988, bem como sobre a origem e as vertentes do princípio da impessoalidade, ainda, será tratado sobre o instituto da improbidade administrativa, sua conceituação e suas espécies, para, após isso, trazer atos publicitários que são permitidos, segundo os preceitos legais.

Por este aspecto é que se faz necessário ter este conhecimento para que se um dia alguém se depare com uma circunstância parecida, possa, rapidamente, contornar e evitar um imbróglio.

## 2 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é regida, dentre outras espécies normativas, por princípios que norteiam toda a sua atuação, com a finalidade de proporcionar uma melhor convivência aos administrados, em outras palavras, para que haja um desempenho mais eficiente das atividades administrativas, há diretrizes para servir como guia e, também, para auxiliar a população no que concerne a saber se a atuação do ente público é proba ou não.

Inúmeros são os princípios que existem para trazer esta disciplina aos administradores, sendo os mais conhecidos e lembrados os que estão explicitados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quais sejam os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, popularmente conhecidos como LIMPE.

Todos estes têm o seu papel de extrema importância para uma atuação estatal efetiva. Insta ressaltar que todos os atos eivados da Administração Pública devem estar em concordância com os seus princípios condutores, sendo que a atuação em desconformidade com estes, ocasionará prejuízos não só aos administrados, mas também ao agente público, inclusive incorrer em improbidade administrativa, como será visto em capítulo específico para tal.

Matheus Carvalho (2019), em seu Manual de Direito Administrativo, define o princípio da legalidade da seguinte maneira:

O princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto submissa ao ordenamento jurídico por ela mesmo criado e aplicável a todos os cidadãos (CARVALHO, 2019, p. 61).

Como visto, o próprio Estado cria os direitos e os deveres, mas também se submete ao cumprimento e o respeito a eles. Nada mais justo e ético do que, sendo criador de tais parâmetros, que também os cumpra.

No sentido estrito, o administrador somente poderá atuar desde que haja previsão legal para respaldar seus atos, ou seja, só poderá fazer ou deixar de fazer se assim os dispositivos legais preverem.

Marçal Justen Filho (2005, p. 637) também segue nesta linha de entendimento, quando aduz que:

O princípio da legalidade está abrangido na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a

Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e limite de validade.

Sabe-se que a atuação administrativa deve pautar-se na lei para tornar-se válida, existem ocasiões em que o administrador poderá atuar às margens desta, ou seja, a legalidade não excluirá a atuação discricionária do agente público. As situações excepcionais em que poderá haver atuação do gestor nos limites legais são edição de medidas provisórias, estado de defesa e estado de sítio.

A medida provisória é expedida com força de lei pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência e devem ser submetidas ao Congresso Nacional logo após a sua expedição, segundo o artigo 62 da Carta Magna: *“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”* (BRASIL, 1988, p. 53).

O estado de defesa é o instrumento ao qual o Presidente da República poderá recorrer para preservar ou reestabelecer a ordem pública ou a paz social, desde que para isto ouça o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Esta medida estabelece algumas medidas restritivas conforme estabelecido no artigo 136 da Constituição Federal.

**Art. 136.** O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (BRASIL, 1988, p. 87).

Por derradeiro, há o instituto do estado de sítio que visa proteger ou reestabelecer a ordem social e paz pública, igualmente como acontece no estado de defesa, porém, com medidas restritivas mais gravosas, lembrando que só deve ser utilizada em casos mais graves, conforme o artigo 137 da CF/88.

O princípio da impessoalidade, basicamente significa que a atuação estatal deverá ser prestada visando atingir a todos os administrados, ou seja, sem beneficiar ou prejudicar a alguma pessoa especificamente. Ocorre que a doutrina moderna passou a dar dupla definição a este princípio, sendo seu segundo aspecto voltado à proibir que o agente público se autopromova em decorrência de seu status público, ou seja, não podendo atribuir nada que possa, de alguma forma, dar a

entender que a atuação partiu do agente, quando na verdade no momento do exercício quem atua é a própria Administração Pública e não o administrador.

Matheus Carvalho (2019, p. 110) conceitua o princípio da moralidade da seguinte maneira.

Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa – ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas.

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018, p. 108), dispõe sobre a moralidade dos atos administrativos, vejamos.

Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular.

Para Di Pietro (2018), a inserção deste princípio da moralidade no ordenamento jurídico brasileiro, se deu em virtude da grande preocupação com corrupção. Por isso esclarece que a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. [...] Além disso, a inserção do princípio da moralidade na Constituição é coerente com a evolução do princípio da legalidade ocorrida no sistema jurídico de outros países, evolução essa que levou à instituição do Estado Democrático de Direito, consagrado no preâmbulo da Constituição em seu artigo 1º.[...] E leciona que o objetivo foi o de reconquistar o conteúdo axiológico do direito, perdido em grande parte com o positivismo jurídico.

O princípio da publicidade estabelece que a Administração deverá atuar de forma transparente e com plenitude, tendo em vista que a sua atuação não é em nome próprio, sendo assim, o cidadão é o maior interessado nesta atuação e tem todo o direito de ser cientificado das atitudes tomadas no âmbito administrativo.

No entendimento de Matheus Carvalho (2018) a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos. Por isso, ensina que

Portanto, no momento em que o gestor assina determinado ato na repartição proibindo, por exemplo, que se estacione em determinada via, tal ato, quando de sua assinatura, é perfeito e válido, mas sua eficácia depende de sua publicação, para que se torne de conhecimento dos particulares sujeitos à referida norma. Sendo assim, enquanto não for colocada uma placa que sinalize a vedação do estacionamento, os cidadãos poderão estacionar livremente (CARVALHO, 2018, p. 21).

Finalmente, tratando sobre o princípio da eficiência, definimos como sendo algo produzido com qualidade e menor gasto possível, tendo em vista que se trata de recursos públicos e que devem ser bem geridos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018, p. 84) define eficiência como

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, pra lograr os melhores resultados; e em relação o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Portanto, de maneira superficial, mas objetiva, percebe-se que cada princípio destes explícitos, tem o seu valor e sua parcela de efetividade para um bom desempenho da Administração Pública.

A temática central desta pesquisa científica é a averiguação dos sentidos do princípio da impessoalidade, sempre com o objetivo de nos atentarmos aos atos que surgem pela Administração Pública e, de uma vez por todas, distinguirmos que a atuação é para todos e eivada do próprio ente estatal como um todo.

## **2.1 Origem do Princípio da Impessoalidade**

Ana Paula Oliveira Ávila (2004) expõe que o princípio da impessoalidade existe para que todos os administrados possam ser tratados de forma igualitária, para que, em momento algum, se sobressaia os interesses de pequena parcela sobre os demais.

A impessoalidade restará como o princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no

desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência (ÁVILA, 2004, p. 25).

O princípio da impessoalidade surgiu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ocasião em que foi positivado no artigo 37. Está intimamente ligado aos princípios da isonomia e o da finalidade.

Segundo os conceitos doutrinários, o princípio da isonomia visa garantir à coletividade, um tratamento igualitário para todos, sem que haja benefício ou prejuízo à alguma pessoa em específica.

Como exemplo, pode-se citar os incisos II e XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quando estabelece a isonomia no que diz respeito ao concurso público e em se tratando de licitações.

No que se refere sobre a investidura em cargo ou emprego público, esta deve se dar por aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, ou seja, não destinando o referido cargo a alguém em específico, deixando disponível para quem lograr êxito no certame e cumprir os requisitos dispostos no instrumento editalício, com exceção as nomeações para cargo em comissão que são declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Na mesma senda encontra-se a isonomia nas contratações públicas que acontecem por meio de Licitação, pois, há prévia disposição do que se pretende contratar, com todos os requisitos e, posteriormente, há divulgação para que se tomem conhecimento e participem do processo licitatório todos aqueles que se acharem capazes em cumprir com o objeto contratual.

Em miúdos, tanto o concurso público quanto os processos licitatórios tem um tratamento igualitário para todos os interessados, ou seja, só poderá exercer cargo público caso seja aprovado no respectivo certame, ressalvado as hipóteses excepcionais, e somente será vencedor no processo licitatório se for cumpridor dos requisitos editalícios.

Matheus Carvalho (2019, p. ) conceitua o princípio da isonomia nos seguintes termos.

A isonomia, analisada formalmente, veda tratamento diferenciado às pessoas por motivos de índole pessoal, de forma a garantir-se uma padronização de condutas do Estado em relação aos cidadãos. Por seu turno, em seu aspecto material, a isonomia justifica tratamento diferenciado como forma de igualar juridicamente aqueles que são desiguais faticamente. Nesse sentido, o preceito determina que a Administração Pública deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades

Lecionando sobre os ditames conceituais do princípio da finalidade, Matheus Carvalho (2019) estabelece o seguinte entendimento.

Com efeito, pode-se definir que, de acordo com o princípio da finalidade, a norma administrativa deve ser interpretada e aplicada pelo agente do Estado da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige. Deve-se ressaltar que o que explica, justifica e confere sentido a uma norma é precisamente a finalidade a que se destina (CARVALHO, 2019, p. 94).

Após a leitura desta conceituação, se torna cristalino o dever do agente estatal atuar sempre em prol do fim público, ou seja, objetivando, sempre, adequar a legislação pertinente ao caso concreto em si, para que não haja desvio da essência administrativa.

## **2.2 Vertentes do Princípio da Impessoalidade**

Quando trata sobre o princípio da impessoalidade, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018) discorre de forma sucinta sobre as duas vertentes que existem acerca do respectivo princípio. No primeiro sentido está relacionado a finalidade pública, significando que a Administração não poderá atuar beneficiando ou prejudicando pessoas determinadas. Já no segundo sentido, traz o entendimento de que os atos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os põe em prática, mas sim ao órgão administrativo da Administração Pública.

Matheus Carvalho (2019) quando se refere a primeira vertente do princípio da impessoalidade, estabelece o entendimento de que não deverá haver interesse do Estado em saber quem será atingido pelo ato, ou seja, a atuação do agente público deve pautar-se apenas na busca pelo interesse coletivo, sem objetivar trazer prejuízo ou benefícios se não ao povo como um todo. Neste ínterim, é irrelevante ao Estado saber que, será atingido pelos seus atos.

Fica claro a essência deste princípio, no que diz respeito à atuação estatal, ou seja, sempre deverá existir um tratamento isonômico entre os administrados. Podemos fazer uma analogia com uma balança, sempre buscando deixá-la com as suas bandejas alinhadas, em outras palavras, contribuindo para que a atuação se dê da forma mais abrangente possível e que com isso, não traga danos ou benesses individuais.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) entende que a “*Administração deve tratar a todos sem favoritismos, nem perseguições, simpatias ou animosidades políticas ou ideológicas*”.

Contudo, referente à segunda vertente que paira sob o entendimento legal, doutrinário e jurisprudencial, percebe-se que, quando o agente público atua, não o faz por si só, ou seja, está investido da prerrogativa estatal que lhe outorga poderes para em nome dela atuar.

Sendo assim, vislumbra-se o impedimento de que este agente público, se utilize desta prerrogativa administrativa para incorrer em sua autopromoção. Vejamos o artigo 37, § 1º da Constituição Federal de 1988.

**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 (BRASIL, 1988, p. 37).

Somente com a leitura deste parágrafo, percebe-se a essência deste princípio no que busca preservar a atuação estatal propriamente dita e ofuscar a pessoa do agente público envolvido na prestação do serviço público.

Comumente há situações em que os eleitores atribuem as benfeitorias realizadas no município à pessoa do Prefeito Municipal. Neste sentido, não há impedimento algum, desde que o agente público não esteja fomentando a circulação destas falácias.

Tanto é verdade que quando um agente público atua está fazendo em nome da própria Administração Pública, que caso este cause algum tipo de dano a alguma pessoa, caberá indenização à ser proposta contra o Estado e não em face do agente público que ocasionou os danos, pois, mais uma vez, o servidor é apenas o meio para que se possa ser utilizado na atuação estatal. Vejamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre esta temática.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito

público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. **Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.** Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(STF - RE: 327904 SP, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78).

Segundo a Lei nº 9784/1999 que rege o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especificamente em seu artigo segundo, temos evidente que não deve haver promoção pessoal dos agentes ou autoridades administrativas.

**Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

**Parágrafo único:** Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, **vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades** (BRASIL, 1999, p. 1).

A promoção pessoal quando se utiliza a máquina pública, gerará processo por improbidade administrativa. Este entendimento legal existe para regulamentar o que é óbvio, em outras palavras, aquela que está à frente da chefia do executivo, teoricamente tem mais influência e 'poder' do que algum outro candidato, sendo assim, a facilidade para alavancar sua candidatura sempre será maior, se comparado com os demais que não podem se valer da vantagem administrativa.

Para Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994), há dificuldade no respeito à impessoalidade, pois, os atos são eivados de uma pessoa e, conseqüentemente se atribui a ela a realização.

A grande dificuldade da garantia da impessoalidade estatal reside na circunstância de que as suas atividades são desempenhadas pelas

peças, cujos interesses e ambições afloram mais facilmente ali, em razão da proximidade do Poder e, portanto, da possibilidade de realizá-las, valendo-se para tanto da coisa que é de todos e não apenas delas (ROCHA, 1994, p. 8).

Como já relatado, o princípio da impessoalidade é detentor de duas vertentes, porém, resumidamente, ambas com o mesmo objetivo, qual seja o da finalidade pública para em momento algum beneficiar ou prejudicar apenas a um administrado.

Para se ter ideia do quanto é importante o respeito ao princípio da impessoalidade e da sua grandeza no que se refere à responsabilização pelo seu descumprimento, percebemos que um agente público é impedido de dar publicidade aos atos administrativos com o intuito de autopromoção, ainda que se utilize de dinheiro pessoal, ou seja, sem se valer de recursos da máquina pública, vejamos um julgado STJ AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AREsp 672726 SC 2015/0046682-2 de 04/02/2019.

No julgado já mencionado, houve afronta aos preceitos principiológicos no momento em que um ex-secretário de desenvolvimento regional, veiculou publicidade que era inerente à secretaria em que era gestor, com recursos próprios, com o fito de trazer para si o reconhecimento pela benfeitoria alcançada, ocorre que o Superior Tribunal de Justiça entendeu que não pode haver este tipo de veiculação, mesmo que seja feita com recursos próprios do agente público, tendo em vista que o agente é mero executor de ordens oriundas do ator principal que é a Administração Pública.

Portanto, consolida-se o entendimento de que jamais poderá haver utilização da máquina pública para realizar autopromoção e assim, obter vantagem desleal sobre outros candidatos. Também se vislumbra que a atuação deverá ser realizada pelo agente público, mas, em nome do Estado e sempre objetivando a finalidade pública. Há de se ver a posteriori que o desrespeito aos princípios administrativos poderá causar ato de improbidade administrativa com serias consequências para qualquer servidor público.

### 3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa encontra fundamento no artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988, dispositivo este que enumera algumas penalizações aos que incorrerem para tal, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, ainda estabelece que a lei disporá sobre os demais elementos.

Como pode-se ver, o parágrafo cita possíveis penalidades que serão impostas ao agente improbo, contudo não traz todas as espécies existentes, ou seja, não se trata de um rol taxativo, mas sim exemplificativo.

A lei que regulamenta a punição dos atos de improbidade administrativa praticada por servidores públicos, ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de % do patrimônio ou da receita anual, é a Lei 8429/1992.

Com a finalidade de não deixar transpassar nenhuma dúvida em relação aos agentes que serão penalizados segundo os preceitos da Lei, o próprio artigo segundo traz definição dos que serão considerados como agente público. Precisando, ainda, frisar a parte que conceitua o agente público, enquanto sujeito ativo, ainda que seja transitório ou sem remuneração.

**Art. 2º.** Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992, p. 2).

Matheus Carvalho (2019, p. 100) esmiúça o sentido etimológico do conceito de agente público da seguinte maneira.

Ressalte-se que, além dos agentes públicos, particulares também podem responder por improbidade, desde que se beneficiem ou concorram para a prática do ato. Dessa forma, a lei de improbidade não se aplica somente a agentes públicos, estabelecendo sanções a particulares, alheios à estrutura do Estado.

Importante destacar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial 980.706, que somente haverá responsabilidade pelos atos de improbidade, quando o agente atuar com dolo, ou seja, consciente de que o

ato é improbo. Resumidamente, quer dizer que os atos praticados por agente público desqualificado, não se enquadrariam em improbidade administrativa.

Ainda em conformidade com o entendimento do STF, percebemos que não basta apenas a prática de apenas um elemento para que se configure improbidade, mas, de diversos atos, como exemplo pode-se ver o Recurso Especial 1245765/MG.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE.MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N.8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. 1. Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de ex-Prefeito e de sociedades empresárias (postos de gasolina) em razão da contratação alegadamente ilegal dos referidos postos pela Municipalidade. A ação é fundada no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

[...]

**11. Na verdade, na hipótese em exame - lembre-se: já se adotando a melhor versão dos fatos para os recorridos -, o que se observa são vários elementos que, soltos, de per se, não configurariam em tese improbidade administrativa, mas que, somados, foram um panorama configurador de desconsideração do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92.12. O fato de a filha do Prefeito compor uma sociedade contratada com base em licitação inadequada, por vícios na escolha de modalidade, são circunstâncias objetivas (declaradas no acórdão recorrido) que induzem à configuração do elemento subjetivo doloso, bastante para, junto com os outros elementos exigidos pelo art. 11 da LIA, atrair-lhe a incidência.**

[...]

14. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1245765 MG 2011/0040108-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 28/06/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2011).

No julgado acima, ventilou-se a possibilidade de não ter sido caracterizado improbidade administrativa em face de ex-prefeito que contratou com um posto de combustível e que no quadro societário deste, fazia parte sua filha, porém, houve a cumulação com a modalidade errada da licitação que deu causa à contratação, ou seja, não tendo argumentos para desconstruir a caracterização da improbidade administrativa no caso em comento.

### 3.1 Espécies de atos de improbidade administrativa

Como se pode verificar no texto legal, são três os atos de improbidade administrativa, sendo estes os que geram enriquecimento ilícito, os que causam

danos ao erário público e os atos que atentam diretamente contra os princípios constitucionais da Administração Pública, conforme pode-se constatar nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de improbidade.

Ainda conforme o entendimento da corte Superior, pode-se constatar que as sanções poderão não ser aplicadas de forma cumulativa, ou seja, nada impede a aplicação apenas de uma sanção, mesmo em decorrência da prática de variados atos de improbidade cometidos, porém, sempre que houver dano ao erário público, obrigatoriamente deverá haver ressarcimento ao erário, conforme previsão no recurso especial nº 622.234.

Insta salientar que a aplicação das sanções, decorrerá da aplicação do princípio da proporcionalidade, ou seja, será visualizado caso à caso para a devida adequação. Matheus Carvalho (2019), esquematizou as sanções que deverão ser aplicadas para cada ato de improbidade administrativa.

**QUADRO 1.** Sanções aplicáveis para atos de improbidade administrativa.

<b>ATOS QUE GERAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO</b>	<b>ATO QUE CAUSAM DANO AO ERÁRIO</b>	<b>ATOS QUE ATENTAM CONTRA PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS</b>
Perda da função pública.	Perda da função pública.	Perda da função pública.
Indisponibilidade e perda dos bens adquiridos ilicitamente.	Indisponibilidade e perda dos bens adquiridos ilicitamente.	-----
Ressarcimento do dano (se houver).	Ressarcimento do dano.	Ressarcimento do dano (se houver).
Multa de até três vezes o que cresceu ilicitamente.	Multa de até duas vezes o valor do dano causado.	Multa de até 100 vezes a remuneração do servidor.
Suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos.	Suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos.	Suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos.
Impossibilidade de contratar com o poder público e de receber benefícios fiscais até 10 anos.	Impossibilidade de contratar com o poder público e de receber benefícios por até 5 anos.	Impossibilidade de contratar com o poder público e de receber benefícios por até 3 anos.

Fonte: Matheus Carvalho (2019)

O ato de improbidade que causa danos ao erário público, segundo o STJ, pode ser sancionado a título de dolo ou culpa, pois, conforme entendimento desta

Corte, só poderá haver sanção culposa quando a lei assim estabelecer, ou seja, quando for omissa quanto à modalidade, somente se admitirá a título doloso.

### **3.2 Casos exemplificativos da aplicação de sanções cíveis e administrativa por improbidade em decorrência do desrespeito aos princípios administrativos**

Para prosseguimento do presente trabalho científico, interessante o enfoque no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que caracteriza como improbidade os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

A título exemplificativo pode-se trazer à baila o caso ocorrido no Município de Juazeiro do Norte no ano de 2013, em que o ex-prefeito daquela cidade, Carlos Alberto da Cruz, teve os seus direitos políticos suspensos por três anos e, cumulativamente, teve de pagar uma indenização no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>1</sup>.

Tudo isto, pelo motivo de o ex-chefe do executivo municipal ter como seu slogan de gestão “Juazeiro Comunidade Consciente” e, ao longo de sua campanha eleitoral, trazia como símbolo a sigla ‘CC’ que remetia os eleitores ao seu nome.

Por desrespeitar o princípio da impessoalidade bem como o da moralidade administrativa, Carlos Alberto da Cruz teve aplicada contra si as sanções já mencionadas.

Ainda, objetivando ilustrar com coleta de dados verídicos, no que diz respeito a esta espécie de improbidade administrativa, pode-se citar a Ação Civil Pública interposta em 31 de janeiro de 2018 pelo Ministério Público de São Paulo contra o, à época prefeito, Sr. João Dória que, segundo o *parquet*, passou toda sua campanha utilizando de símbolo pessoal de sua gestão, sendo ele o “SP Cidade Linda”, colacionando adesivos em todos os objetos de patrimônio da Administração Pública do Município de São Paulo, deixando clarividente o ato atentatório ao princípio da impessoalidade e da moralidade.

O Ministério Público requereu a condenação do Prefeito Municipal para que o mesmo se abstinhasse da utilização do seu slogan pessoal, devendo utilizar-se somente dos símbolos oficiais constantes da Lei Orgânica Municipal, bem como que

---

<sup>1</sup> <https://www20.opovo.com.br/app/politica/2013/12/16/noticiaspoliticas,3177591/ex-prefeito-de-juazeiro-e-condenado-por-violar-principio-da-impessoalidade.shtml>. Acesso em: 20. ago. 2021.

retirasse toda a publicidade já veiculada, pedindo, ainda, a condenação pela prática de atos de improbidade administrativa prevista no artigo 9, XII, 10, IX e 11 da LIA<sup>2</sup>.

Houve condenação ao ex-prefeito da cidade de Cáceres no Estado de Mato Grosso, também por veicular informativos com notícias do Município, utilizando-se deste meio para gerar autopromoção, ou seja, contendo sua foto pessoal, sua assinatura como prefeito municipal, atribuindo a si próprio o sucesso da gestão, o que já foi visto exaustivamente que é ato desrespeitoso aos princípios norteadores da Administração Pública.

Foram aplicadas as sanções de ressarcimento ao erário público na quantia de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais), suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de 03 anos, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais por 02 anos e ao pagamento de uma multa civil no equivalente a uma remuneração percebida pelo prefeito, tudo isto conforme a apelação de nº 30033/2017<sup>3</sup>.

### **3.3 Sanções de natureza penal**

Conforme se vê nos casos acima expostos, houve aplicação de sanções de matéria cível e administrativa diversas, porém, conforme o entendimento legal, mais precisamente no artigo 37. § 4º da Constituição Federal de 1988, não há óbice algum na tramitação de ação penal cabível.

Muito embora se fale em sanção civil, a natureza jurídica das sanções aplicadas em decorrência dos atos ímprobos é de aspecto penal, pois, determinam uma conduta e uma penalidade caso esta seja descumprida. Este é o raciocínio de ministros do STJ, como ocorreu em julgamento do Habeas Corpus 22432, onde explanaram que as sanções por improbidade extrapolam os limites do Direito Civil, levando à crença de que abarca o Direito Penal.

Em se tratando de prefeito municipal, há o decreto lei nº 201/1967 que dispõe sobre as responsabilidades imputadas. Já no artigo primeiro, há as espécies de crimes de responsabilidade que pode o prefeito incorrer, bem como a lição de que estão sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independente do pronunciamento da câmara dos vereadores. Trata-se de crimes de ação pública,

---

<sup>2</sup> <https://www.conjur.com.br/dl/acp-joao-doria.pdf>. Acesso em: 20. ago. 2021.

<sup>3</sup> <http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticialImprensa/file/15%20-%20Prefeito%20improbidade%20C%C3%A1ceres.pdf>. Acesso em: 12. set. 2021.

punidos com pena de reclusão de 02 a 12 anos, ou pena de detenção de 03 meses a 03 anos.

São duas as espécies que penalizará com detenção, sendo estas a apropriação de bens ou rendas públicas ou desvio em proveito próprio ou alheio e utilizar indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens rendas ou serviços públicos.

Em se falando da penalidade de detenção, pode-se constatar que há 23 possibilidades, conforme o artigo primeiro do decreto lei nº 201/67, dentre algumas delas, desviar ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas, ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar.

Em se tratando desta espécie, crime de responsabilidade, percebe-se que as penalidades aplicadas são mais gravosas do que as definidas na Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que se trata de reclusão ou detenção, já atingindo bem de maior valor, qual seja a liberdade.

Frisa-se que a instauração do processo criminal, não impedirá a ação civil pública para que se apure a improbidade, nem vice-versa, tendo em vista se tratar de procedimentos autônomos e pela não ocorrência do *non bis in idem*.

#### 4 ATOS PUBLICITÁRIOS PERMITIDOS NA GESTÃO PÚBLICA

Inicialmente há a necessidade de se conceituar publicidade. Conceito este que encontramos no artigo 8º do código brasileiro de autorregulamentação publicitária.

**Artigo 8º** O principal objetivo deste Código é a regulamentação das normas éticas aplicáveis à publicidade e propaganda, assim entendidas como atividades destinadas a estimular o consumo de bens e serviços, bem como promover instituições, conceitos ou ideias (BRASIL, 2019, p. 3).

Em sua essência, partindo da premissa de atos publicitários na gestão pública, há o intuito de promover instituições e não seus representantes. Não resta dúvida que, ocorrendo promoção em desconformidade com este conceito, já acontece o desvirtuamento dos atos públicos, afastando o aspecto de atender à finalidade pública e trazendo para si uma autopromoção que, diga-se de passagem, é totalmente vedada em âmbito da Administração Pública.

Nesta senda, o TJ de São Paulo proveu recurso entendendo ter sido correta a aplicação da penalidade de ressarcimento do dano montante que correspondesse ao valor desembolsado pelo município de Guarujá para confeccionar convites de festa oficial em que a Prefeita inseriu seu nome nestes.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Município de Guarujá Prefeita que teria utilizado recursos municipais com **publicidade de caráter** promocional Inserção de seu nome em convite de festa **oficial Promoção pessoal** caracterizada Violação ao disposto no artigo 37, § 1º da Constituição Federal - Ofensa aos princípios da administração pública Ato de improbidade caracterizado Correta a aplicação da penalidade de ressarcimento do dano Montante que deve corresponder ao valor efetivamente desembolsado pela Municipalidade com a confecção dos convites Sentença modificada - Recurso parcialmente provido.(2013.São Paulo. Relatora Maria Laura Tavares. APL 00187978820108260223 SP 0018797-88.2010.8.26.0223).

Não resta dúvida que o ato de confeccionar convites para participação em festa oficial deve ser restrito tão somente às informações inerentes ao órgão organizador, ou seja, se o agente público está apenas como representante do respectivo órgão e, no caso em comento, a festa é oficial, ou seja, relacionada à entidade, então não encontra amparo algum para que se inserisse o nome de seu representante, neste caso se trata da Prefeita do Município de Guarujá.

Até o presente momento abordou-se fatos envolvendo publicidade de prefeitos municipais que são vedados, segundo os preceitos legais envolvendo a

essência da impessoalidade, porém, pode incorrer no seguinte questionamento: “e o que é permitido relacionado à publicidade na gestão pública?”.

Pois bem, pode parecer ilógico, em um primeiro momento, pois sem que haja aprofundamento nesta temática, fica dificultosa a identificação do que é legal ou autopromoção. Em uma breve leitura ao parágrafo primeiro do artigo 37 da Carta Magna, achamos a palavra chave no que diz respeito à publicidade permitida.

**§ 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 (BRASIL, 1988, p. 39).

Carlos Frederico Brito dos Santos (2000) trata deste assunto como sendo causa de enriquecimento ilícito, uma vez que quando o agente se vale dos recursos públicos para vincular sua marca pessoal à publicidade oficial do órgão, está trazendo vantagens para si à custa de dinheiro público.

O agente público aproveita-se da publicidade pública para se autopromover, acrescentando o seu nome, a sua imagem ou qualquer símbolo que o identifique pessoalmente, ao invés de tão-somente cumprir o disposto na norma constitucional. Aproveita-se da propaganda oficial, custeada pelo erário, para tirar proveito pessoal ilegal, enriquecendo-se ilicitamente, porquanto deixou de pagar de seu bolso pela autopromoção, aproveitando-se do exercício de cargo público. Dentre os símbolos pessoais do agente público vedados pela Constituição Federal na publicidade oficial incluem-se tanto os logotipos, como os slogans, as músicas e quaisquer outros recursos auditivos e visuais que possam identificar determinada autoridade ou servidor público, especialmente os apelidos, símbolos e canções utilizados na campanha política (SANTOS, 2015, *online*).

Como se vê, a publicidade deverá ser do órgão público e não do agente público. Entendendo isto, já se tem meio caminho andado, pois não acaba neste entendimento. Além de a publicidade ser do órgão público, ela deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

#### **4.1 Publicidade dos Órgãos Públicos de Caráter Educativo**

Educativo significa, em seu sentido etimológico, um adjetivo inerente à educação. Partindo deste pressuposto, pode-se dizer que publicidade de caráter

educativo é toda aquela que tem como finalidade, levar o conhecimento aos que necessitam.

Referindo-se à Administração Pública não pode ser diferente, quando houver este tipo de publicidade, será para fornecer aos administrados as noções de determinado ato. A título de exemplo, pode-se citar as publicidades relativas ao trânsito em que sempre se vê veiculação em meios oficiais ou não, de campanhas cuja premissa é de conscientização dos usuários das vias públicas, seja pedestres, motoristas, motociclistas, ciclistas, enfim, todos aqueles que de alguma forma estão envolvidos.

**Figura 1.** Campanha educativa de trânsito 2021.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> <https://pereirabarreto.sp.gov.br/noticias/prefeitura/contran-aprova-tema-para-as-campanhas-educativas-de-transito-de-2021>. Acesso em: 3. set. 2021.

**Figura 2.** Campanha maio amarelo da Prefeitura de Fortaleza cujo tema é “Respeito e Responsabilidade: pratique no trânsito”.<sup>5</sup>



**Figura 3.** Blitz Educativa Inerente à Campanha Maio Amarelo no Município de Eusébio – Ce.<sup>6</sup>



<sup>5</sup> <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-inicia-campanha-do-maio-amarelo-e-inaugura-painel-de-contagem-de-vidas-perdidas-no-transito>. Acesso em: 3. set. 2021.

<sup>6</sup> <http://eusebio.ce.gov.br/amt-realiza-blitz-educativas-abrindo-o-maio-amarelo/> Acesso em: 3. set. 2021.

**Figura 4.** Blitz Educativa Inerente à Campanha Maio Amarelo no Município de Eusébio – Ce.<sup>7</sup>



Nas figuras de número três (3) e quatro (4), pode-se constatar que trata de uma *blitz* cuja a finalidade não é a de apurar infrações de trânsito, mas a de levar para a população o conhecimento de o que pode vir a ser enquadrado como violação aos ditames legais relacionados ao trânsito.

Como se pode ver, todas as publicidades que foram visualizadas anteriormente são probas, lícitas e detentoras do perfil educativo, pois em momento algum se vislumbrou conter qualquer tipo de vinculação pessoal de nenhum agente público, contendo tão somente os símbolos oficiais.

#### **4.2 Publicidade dos Órgãos Públicos de Caráter Informativo**

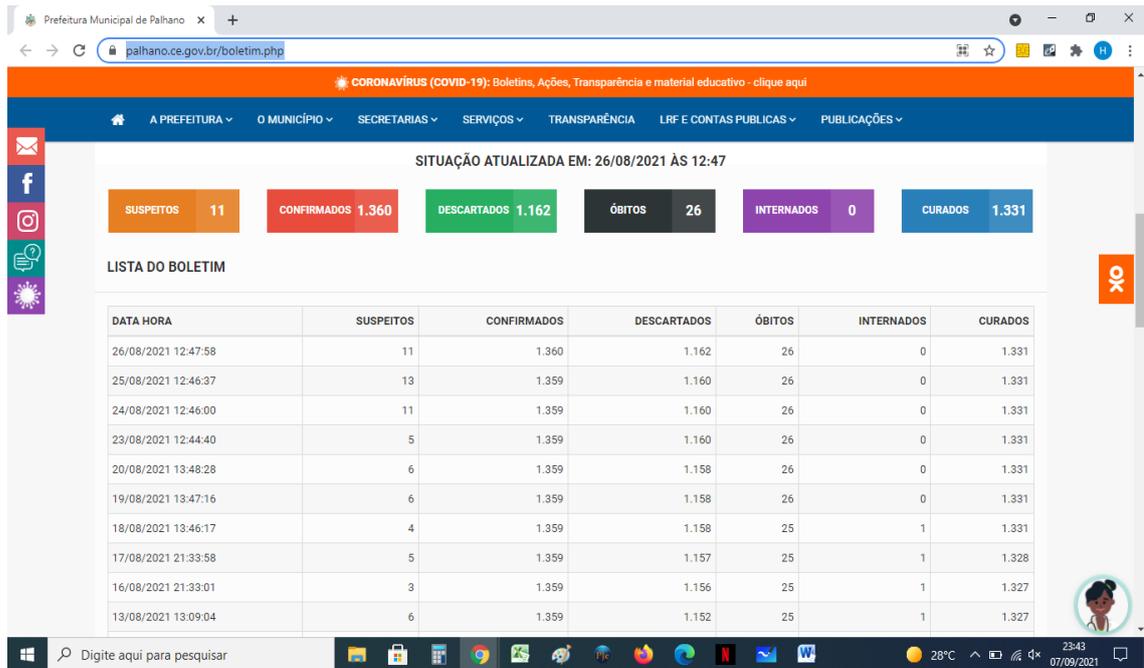
No tangente ao sentido informativo das publicidades dos órgãos públicos, tem-se o entendimento por informativo tudo aquilo que tenha o condão de noticiar, tendo como exemplo os boletins informativos que são periodicamente disponibilizados pelos órgãos da Administração Pública.

O que mais é visto nos dias atuais, tendo em vista a situação epidemiológica que todos os Municípios estão enfrentando, são boletins trazendo informações acerca de vacinação, quantidade de infectados, curados, de óbitos, etc.

---

<sup>7</sup> <http://eusebio.ce.gov.br/amt-realiza-blitz-educativas-abrindo-o-maio-amarelo/> Acesso em: 3. set. 2021.

**Figura 5.** Boletim informativo do Município do Palhano-Ce.



Para exemplificar e deixar sedimentado, no que diz respeito à publicidade de caráter informativo, colaciona-se o boletim epidemiológico do Município do Palhano-Ce, cuja última atualização se deu no dia 26/08/2021.<sup>8</sup>

**Figura 6.** Vacinômetro de doses distribuídas e de doses aplicadas em todo o Brasil.



Em âmbito nacional é de fácil acesso as informações inerentes a quantidade de vacinas distribuídas e aplicadas no País. Com os dados atualizados no dia 06/09/2021, verifica-se que foram distribuídas 253.779.920 vacinas e 200.714.744 doses aplicadas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> <https://www.palhano.ce.gov.br/boletim.php>. Acesso em: 9. set. 2021.

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 10. set. 2021.

### 4.3 Publicidade dos Órgãos Públicos de Orientação Social

Por fim, porém não menos importante, há a necessidade de tecer comentários acerca das publicidades públicas visando orientação social. Ainda, utilizando o período epidemiológico, pode-se remeter ao início onde tudo era muito novo para todos, ou seja, ninguém sabia ao certo como proceder e quais cuidados tomar.

Após posicionamento da Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos órgãos da Administração Pública, emitiram orientações aos seus administrados com a finalidade de frear o contágio do vírus. Desde ensinando como lavar corretamente as mãos, até sobre a necessidade do uso de máscaras, do distanciamento social e da utilização do álcool gel, foram difundidos todos os tipos de orientações através de publicidade oficial.

**Figura de 7.** Publicidades de orientação acerca de atitudes para prevenir o contágio do novo coronavírus.<sup>10</sup>



<sup>10</sup> <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106118>. Acesso em: 22 set. 2021.

Portanto, mediante a visualização dos diversos atos de publicidade em atento às espécies permitidas, pode-se perceber que a Administração Pública deve se reputar sempre nestes moldes, ou seja, com veiculação apenas de conteúdo educativo, informativo ou orientação social e desde que não se vincule nada que possa vincular ao agente.

## 5 METODOLOGIA

Utiliza-se como parâmetros nesta pesquisa, os fatores descritivos, tendo em vista que já é assunto existente e com elementos capazes de fortificar os argumentos trazidos à baila, ou seja, se trata de matéria com farto conteúdo capaz de fundamentar tudo que aqui será abordado.

Como base fundamental, será utilizado entendimento doutrinário, jurisprudencial e trechos de leis que abordam a temática central explanada na presente pesquisa científica, bem como iremos ilustrar com casos concretos para uma melhor desenvoltura e absorção pontual do que se busca prevenir.

Para corroborar com todos os dados legais e supraleais, já mencionados anteriormente, se utilizará, também, entrevistas de profissionais com vasta experiência em Gestão Pública e que possam agregar valores a esta pesquisa.

Na primeira entrevista busca-se tratar com maior afinco sobre a parte principiológica da atuação na Administração Pública, tendo em vista que o entrevistado possui formação em Direito e, teoricamente, pode opinar de forma mais contundente, dando ênfase aos princípios constitucionais, leis específicas e outros recursos que possam contribuir de forma efetiva.

A segunda entrevista tem como objetivo coletar dados relacionados aos atos de publicidade que emanem da própria Administração Pública, o entrevistado trata-se de Jornalista de formação, assessor de comunicação responsável pelas publicidades municipais, ou seja, com traquejo necessário para trazer conteúdo à esta pesquisa.

A união de dados teóricos, da casuística existente e da análise do depoimento de profissionais atuantes no âmbito da Administração Pública, certamente tornará esta pesquisa promissora. Em consequência a isto, servirá de base legal para auxiliar os interessados nesta temática e que, diga-se de passagem, tem uma importância peculiar no âmbito da atuação administrativa como um todo.

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Foi realizada entrevista com dois profissionais da Gestão Pública, com a finalidade de tecer comentários e esclarecimentos relacionados com o objeto deste trabalho de conclusão de curso. O primeiro, servidor efetivo municipal, ocupante de cargo comissionado no setor de licitações do município de Aracati-ce. O segundo, servidor comissionado, ocupante do cargo de assessoria de comunicação do município de Palhano-ce.

Para cada entrevistado foram feitas 10 (dez) perguntas envolvendo a temática central desta monografia, porém, voltadas às respectivas áreas de atuação dos ilustríssimos.

### 6.1 Análise da entrevista 01.

Foi questionado ao entrevistado sobre a sua opinião acerca do sentido mais atual do princípio da impessoalidade que visa proteger a atuação da Administração Pública da utilização indevida, o mesmo respondeu que: *“Entendo que o agente público é apenas um instrumento, ou meio, para que o Estado alcance seus escopos colimados definidos em lei. O Estado, assim como toda pessoa jurídica, trata-se de um grande fictício detentor de direitos e deveres como qualquer organismo vivo, porém sem vida biológica como se sabe. Portanto, precisa que pessoas físicas deem “vida” e movimento, fazendo com que suas engrenagens funcionem”*.

Quando se dá movimento ao Leviatã, cada agente tem sua função e atribuição predeterminada por lei, sendo isso corolário do princípio da legalidade, e de essencial importância para o afastamento da personalidade do homem investido no serviço público e seu estreitamento aos escopos do estado, naquilo que chamamos de impessoalidade. Ser impessoal é antes de tudo ter uma conduta segundo os ditames da lei, sem macula das paixões políticas, ideológicas, religiosas etc. Embora minha visão possa parecer muito radical num primeiro momento, não vejo o serviço público como uma linha de montagem aos moldes Fordista, e o princípio da impessoalidade não é destruidor da identidade da pessoa investida no serviço público, há uma reserva, um limite, que não nos neutraliza totalmente como homem, mas que exige de nós um agir segundo a vontade estatal”.

Ao ser questionado sobre seu conhecimento de práticas indevidas de agente público utilizando da força estatal, respondeu que: *“Sim, tem servidores públicos que além de trabalhar na prefeitura, também exerce profissões liberais e que se usa de sua posição privilegiada para se autopromover. Misturaram a carreira pública com a privada, e aproveitam-se das relações criadas pela função para cooptar clientes, sendo que em condições normas de mercado não conseguiriam. Parece-me que esses servidores públicos que estão imbuídos no seu mister funcional não entendem que como agentes do Estado estão em posição de poder e influência. Normalmente, isso é feito por servidores da área das ciências exatas, que são na maioria das vezes pessoas desprovidas das luzes jurídicas e de senso elevado de moral”*.

Ao entrevistado foi perguntado se o município em que atua está em harmonia com os preceitos constitucionais, no que diz respeito aos atos publicitários, obtendo-se como resposta: *“Em relação publicidades institucionais do município de Aracati – Ceará, relacionada a obras públicas, a gestão tem adotado uma postura coerente com os ditames artigo 37, § 1º da Constituição Federal de 1988, usando-se símbolos neutros como o brasão da cidade e as suas cores tradicionais. Esse é um aspecto importante, tendo em vista que o município não gastou recursos públicos na concepção de marca própria, mas preservou o que já existia e que melhor representa a nossa cidade. O brasão da cidade é atemporal e devia ser sempre mantido por todas as gestões, afinal, as obras não são de um gestor político, mas do ente estatal”*.

Para o entrevistado, a penalização contida na Lei de Improbidade Administrativa por desrespeito ao princípio da impessoalidade, finda sendo: *“Necessária ao afastamento da autopromoção e consequência locupletação indevida da pessoa investida num mister funcional de Estado. A impessoalidade, assim como os outros princípios norteadores da administração pública, embora possa ser estudada de forma apartada dos outros princípios, são todos eles simbióticos entre si, não há como se falar em impessoalidade sem mencionar a moralidade, ou legalidade, publicidade e eficiência, são todos interdependentes. Logo, em se violando um, todos os outros estarão comprometidos e viciados”*.

Foi perguntado ao entrevistado se as penalidades existentes, contidas na Lei de Improbidade Administrativa, são suficientes, este, por sua vez, disse que: *“A Lei de Improbidade Administrativa é um importante instrumento de defesa da*

*cidadania e um fortalecedor da democracia, na medida que ela vai ser aperfeiçoando no decurso do tempo. O sentido etimológico da palavra improbidade, vem do latim, e traz a ideia de má qualidade, indigno ou que não procede bem. Logo, o seu sentido não deve ficar restrito apenas ao que o legislador valorou como ilícito, também é indigno ou improbo o agente político que mesmo agindo dentro da legalidade, faz uma administração de má qualidade ou perverte o patrimônio público. O que é mais importante, uma praça ou saneamento básico? Nenhum dos dois investimentos são ilícitos, mas fazer uma praça em detrimento do saneamento é aplicar o orçamento de forma indigna, logo estará sendo improbo. Tendo em vista isso, penso que mais importante que penalidades, são implementações de políticas da democracia participativa e também aplicação do instituto do Recall para ser contra políticos ímprobos não no sentido legal, strictu sensu, mas lato sensu.”*

Quando indagado acerca do conhecimento, pela população, de que a autopromoção se caracteriza como sendo ato de improbidade administrativa, o entrevistado pontuou da seguinte maneira: *“Embora vivamos na era da informação, onde de forma instantânea possamos saber o que acontece em qualquer parte do mundo em um único acesso, também somos bombardeados por informações falsas, as fake News. A população precisa se informar e entender o que é impessoalidade, aqui em Aracati, cidade interiorana e pequena, o servidor no exercício do seu dever funcional costuma ter suas ações confundidas pelo grande público, que também não entende que quando vamos numa ação, quem está ali não somos nós, mas o próprio Estado que apenas nos usa como “oráculo” de sua vontade institucional”*.

## **6.2 Análise da entrevista 02**

Foram perguntadas quais as diferenças que o entrevistado observa nos atos publicitários por parte da Administração Pública e os da iniciativa privada, o mesmo respondeu que: *“A principal diferença entre a Gestão Pública e a administração privada está na própria finalidade de cada uma. Em oposição à Gestão Pública, cujo foco é o bem comum; a administração privada volta-se para o lucro ou para o consumo. As ações visam o próprio desenvolvimento e crescimento do negócio, além do benefício dos proprietários e gestores. Existem mais diferenças entre a Gestão Pública e a administração privada: o modo como as organizações*

*são criadas e captam recursos, modelo de planejamento, entre outras particularidades”.*

Para o jornalista entrevistado, a população ainda costuma atribuir, na sua maioria, ao agente público o sucesso ou insucesso de determinados atos, em suas palavras diz que: *“Quando divulgamos ações em respeito a trabalhos de emendas ou projetos para população. Citamos os responsáveis e o valor de cada item para sociedade, de forma transparente conforme a lei. Porém, na maioria das vezes, atribui-se tal ato ao agente público e não à instituição em si, qual seja Executivo, Legislativo ou Judiciário”.*

Questionado sobre os atos publicitários que são mais corriqueiros em seu local de trabalho, este informou que: *“Hoje em dia, por causa do novo Coronavírus são os boletins epidemiológicos, que demanda dos atos publicitários mais engajamento e reforço nas informações”.*

Para o entrevistado, estes atos publicitários encontram-se em consonância com os preceitos legais, segundo ele: *“Sim, as peças publicitárias são de forma imparcial, buscando renegar favoritismos de cunho pessoal em detrimento do todo e qualquer ato que não siga esse objetivo fica sujeito a invalidação por desvio de finalidade”.*

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise dos fatos aqui contidos, pode-se chegar a conclusão de que a falta de conhecimento basilar dos preceitos principiológicos, pode ocasionar vários problemas ao agente público, não somente na esfera administrativa, mas na civil, penal e política.

Será sempre interessante lembrar que o agente público é apenas um intermediador, executor das diretrizes públicas, ou seja, a sua atuação não é e nem deve ser pautada em seus interesses íntimos. Isto já restou sedimentado por todos os elementos aqui mencionados, seja doutrinário, jurisprudencial e dos diversos dispositivos legais que abordam esta celeuma.

Acaba que se torna fácil a compreensão desta problemática, pois, em leitura ao texto da Carta Magna, verifica-se que não deve haver promoção pessoal do agente público, quando houver atos publicitários envolvendo o órgão fazendário, porém, tão somente a promoção desta entidade.

Pôde-se conferir que não há possibilidade alguma do agente se autopromover nos trabalhos institucionais, ainda que todos os atos publicitários sejam arcados com os próprios recursos do agente, se não se permite a autopromoção quando não há gastos para a Administração Pública, então é terminantemente proibido que ocorra com recursos públicos.

Caso aconteça, deverá o agente público ressarcir ao erário no montante em que foi gasto, pois, se caracteriza dano ao erário público, enriquecimento ilícito, pois, estará alcançando resultados que, sem o intermédio da Administração Pública não seria possível.

É cediço que a atuação pública é um caminho estreito e espinhoso, principalmente quando o assunto é dar publicidade aos atos administrativos, pois, há a vaidade pessoal do agente em querer mostrar para todos que conseguiu lograr êxito em determinada situação. Ocorre que, se este se deixar levar por este sentimento, estará dando passos certos à armadilha em que certamente cairá.

Os princípios administrativos, expressos no texto constitucional, existem com a finalidade de que sempre haja uma atuação pública com a maior abrangência aos administrados, sendo assim, há uma série de requisitos para que se tenha uma gerência eficiente e sem incorrer em nenhum ato de improbidade administrativa.

Para o trabalho em comento, há a preocupação para que haja o devido cumprimento dos preceitos ligados ao princípio da impessoalidade, seja na vertente ligada à finalidade pública, ou na que aborda a própria atuação estatal. Tem-se um destaque maior deste princípio, pois a sua importância é totalmente relevante para que haja uma atuação limpa, de acordo com os preceitos legais e morais.

Havendo afronta à este princípio, não restará outra hipótese se não a de o agente incorrer em improbidade administrativa e, trazendo as diversas possibilidades de penalizações que a lei assim define. Penalidades estas que não estão amarradas à esfera cível e administrativa, mas também a política e penal.

Neste ínterim, pode-se concluir que os atos de publicidade envolvendo a Administração Pública, sempre devem se pautar nos ditames legais e constitucionais para que, em hipótese alguma, possa haver a vinculação aos seus agentes, ou seja, seus atos publicitários devem conter somente símbolos, nomes e imagens do próprio órgão e não de nenhum agente ou autoridade, bem como só pode tratar de material educativo, informativo ou de caráter de orientação social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Ana Paula de Oliveira. **O princípio da impessoalidade da Administração Pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 01 set. 2021.

\_\_\_\_\_. CONAR. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária Código e Anexos**, 2019. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/codigo/codigo.php>> Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 01 set. 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2019.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 2018.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. A publicidade autopromocional do agente público como ato de improbidade administrativa. **A publicidade autopromocional do agente público como ato de improbidade administrativa**, Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-publicidade-autopromocional-do-agente-publico-como-ato-de-improbidade-administrativa/amp/>>. Acesso em: 1 set. 2021.

**ANEXO****UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM GESTÃO PÚBLICA****TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS****ENTREVISTA N° 01**

Entrevista sobre o princípio da impessoalidade na Gestão Pública no que diz respeito aos atos publicitários.

Data da entrevista: 01/10/2021.

1. Qual a sua opinião relacionada à vertente mais atual do princípio da impessoalidade, no que diz respeito à vedação de utilizar-se da Administração Pública para autopromoção de agentes públicos?

Entendo que o agente público é apenas um instrumento, ou meio, para que o Estado alcance seus escopos colimados definidos em lei. O Estado, assim como toda pessoa jurídica, trata-se de um grande fictício detentora de direitos e deveres como qualquer organismo vivo, porém sem vida biológica como conhecemos. Portanto, ele precisa que pessoas físicas deem “vida” e movimento, fazendo com que suas engrenagens funcionem. Damos movimento ao Leviatã, cada agente tem sua função e atribuição predeterminada por lei, sendo isso corolário do princípio da legalidade, e de essencial importância para o afastamento da pessoalidade do homem investido no serviço público e seu estreitamento aos escopos do estado, naquilo que chamamos de impessoalidade. Ser impessoal é antes de tudo ter uma conduta segundo os ditames da lei, sem macula das paixões políticas, ideológicas, religiosas etc. Embora minha visão possa parecer muito radical num primeiro momento, não vejo o serviço público como uma linha de

montagem aos moldes Fordista, e o princípio da impessoalidade não é destruidor da identidade da pessoa investida no serviço público, há uma reserva, um limite, que não nos neutraliza totalmente como homem, mas que exige de nós um agir segundo a vontade estatal.

**2.** Você tem conhecimento de práticas publicitarias indevidas, envolvendo agentes públicos no âmbito da atuação administrativa? Se sim, cite-o e manifeste sua opinião.

Sim, tem servidores públicos que além de trabalhar na prefeitura, também exerce profissões liberais e que se usa de sua posição privilegiada para se autopromover. Misturaram a carreira pública com a privada, e aproveitam-se das relações criadas pela função para cooptar clientes, sendo que em condições normas de mercado não conseguiriam. Parece-me que esses servidores públicos que estão imbuídos no seu mister funcional não entendem que como agentes do Estado estão em posição de poder e influência. Normalmente, isso é feito por servidores da área das ciências exatas, que são na maioria das vezes pessoas desprovidas das luzes jurídicas e de senso elevado de moral.

**3.** No município em que você atua, já ocorreu autopromoção por parte de servidor público com menção a atos administrativos, ou seja, utilizando-se da máquina pública?

Como falei no item anterior, a posição de influência é determinante para a autopromoção. Usar-se do cargo para promover seus negócios privados. Reiterando o que falei, em situações normas de mercado não obteriam êxito em seus negócios privados.

**4.** Para você, quais riscos e prejuízos podem ocorrer caso ocorra esse tipo de autopromoção envolvendo a atuação da Administração Pública?

Ora, faz-se uma confusão entre seus negócios privados e suas atribuições públicas. É desleal com a concorrência em geral e o serviço público fica pessoal. Nessa situação o agente público fica propenso a sempre beneficiar aqueles que tenham contratos privados com eles.

**5.** As publicidades envolvendo as obras públicas no seu município atuante se dão em conformidade com o artigo 37, § 1º da Constituição Federal de 1988?

Em relação publicidades institucionais do município de Aracati – Ceará, relacionada a obras públicas, a gestão tem adotado uma postura coerente com os ditames artigo 37, § 1º da Constituição Federal de 1988, usando-se símbolos neutros como o brasão da cidade e as suas cores tradicionais. Esse é um aspecto importante, tendo em vista que o município não gastou recursos públicos na concepção de marca própria, mas preservou o que já existia e que melhor representa a nossa cidade. O brasão da cidade é atemporal e devia ser sempre mantido por todas as gestões, afinal, as obras não são de um gestor político, mas do ente estatal.

**6.** É de seu conhecimento alguma penalização de prefeito municipal por ter realizado algum ato publicitário, indevidamente, que tenha sido caracterizado como autopromoção, ou em discordância com o princípio da impessoalidade?

Desconheço qualquer prática nesse sentido, o executivo municipal primou pela neutralidade e impessoalidade em relação aos símbolos e cores das suas campanhas institucionais.

**7.** Qual a sua opinião a respeito da penalização por desrespeitar o princípio da impessoalidade contida no artigo 12, III da Lei de Improbidade Administrativa?

Necessário ao afastamento da autopromoção e consequência locupletação indevida da pessoa investida num mister funcional de Estado. A impessoalidade, assim como os outros princípios norteadores da administração pública, embora possa ser estudada de forma apartada dos outros princípios, são todos eles simbióticos entre si, não há como se falar em impessoalidade sem mencionar a moralidade, ou legalidade, publicidade e eficiência, são todos interdependentes. Logo, em se violando um, todos os outros estarão comprometidos e viciados.

**8.** No seu entendimento, por qual motivo pode ocorrer atos contrários ao princípio da impessoalidade que envolva autopromoção? Falta de conhecimento ou má índole?

Conforme respondi no item 2, acredito que têm muitos agentes desprovidos de luzes intelectual, alguns incapazes de abstrair o sentido da impessoalidade, destaco aqueles que não têm sua investidura no serviço público por meio de concurso público. São pessoas que foram “apadrinhados” por conhecer

algum político, e não por merecimento. É bem verdade que ninguém pode excusar-se de obedecer a lei, alegando que a desconhecimento, e que o crime contra a administração pública não comporta culpa, com exceção do peculato culposo, então quem auferir dos bônus, deve arcar com os ônus.

**9.** Você entende que deveria haver outros tipos de penalidades, fora as contidas na Lei de Improbidade Administrativa?

A Lei de Improbidade Administrativa é um importante instrumento de defesa da cidadania e um fortalecedor da democracia, na medida que ela vai se aperfeiçoando no decurso do tempo. O sentido etimológico da palavra improbidade, vem do latim, e traz a ideia de má qualidade, indigno ou que não procede bem. Logo, o seu sentido não deve ficar restrito apenas ao que o legislador valorou como ilícito, também é indigno ou improbo o agente político que mesmo agindo dentro da legalidade, faz uma administração de má qualidade ou perverte o patrimônio público. O que é mais importante, uma praça ou saneamento básico? Nenhum dos dois investimentos são ilícitos, mas fazer uma praça em detrimento do saneamento é aplicar o orçamento de forma indigna, logo estará sendo improbo. Tendo em vista isso, penso que mais importante que penalidades, são implementações de políticas da democracia participativa e também aplicação do instituto do *Recall* para ser contra políticos ímprobos não no sentido legal, *strictu sensu*, mas *lato sensu*.

**10.** No seu entendimento, a população tem conhecimento de que a autopromoção envolvendo a atuação administrativa pode ser caracterizada como improbidade administrativa?

Embora vivamos na era da informação, onde de forma instantânea possamos saber o que acontece em qualquer parte do mundo em um único acesso, também somos bombardeados por informações falsas, as *fake News*. A população precisa se informar e entender o que é impessoalidade, aqui em Aracati, cidade interiorana e pequena, o servidor no exercício do seu dever funcional costuma ter suas ações confundidas pelo grande público, que também não entende que quando vamos numa ação, quem está ali não somos nós, mas o próprio Estado que apenas nos usa como “oráculo” de sua vontade institucional.



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS CURSO DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**ENTREVISTA N° 02**

Entrevista sobre os atos publicitários na Gestão Pública.

Data da entrevista: 01/10/2021.

**1.** Quais as diferenças que você observa nos atos publicitários da iniciativa privada com os da gestão pública?

A principal diferença entre a Gestão Pública e a administração privada está na própria finalidade de cada uma. Em oposição à Gestão Pública, cujo foco é o bem comum; a administração privada volta-se para o lucro ou para o consumo. As ações visam o próprio desenvolvimento e crescimento do negócio, além do benefício dos proprietários e gestores. Existem mais diferenças entre a Gestão Pública e a administração privada: o modo como as organizações são criadas e captam recursos, modelo de planejamento, entre outras particularidades.

**2.** É comum chegar algum agente público para você solicitando que seja feita publicidade de algum ato e que seja feita alguma associação do ato com o agente?

Sim, porém sugerimos que as publicidades sejam de forma legal entre os parâmetros das leis e da Constituição Federal e pelo CONAR (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária). Toda propaganda feita pelo agente público é produzida e divulgada nos veículos de comunicação.

**3.** Qual a sua opinião sobre a utilização da gestão pública para autopromoção de agente público?

A caracterização do enaltecimento pessoal capaz de violar os princípios constitucionais relativos à Administração Pública somente infringe as disposições

constitucionais e infraconstitucionais, caso haja nítida má-fé na conduta. O mero ato de propalar o desenvolvimento e conclusão de obras ou projetos não induz a autopromoção em decorrência de o agente político estar obrigado, pelo princípio da publicidade e pelas imposições da lei de responsabilidade fiscal, a prestar contas de seus atos durante o mandato para o qual fora eleito.

**4.** Para você, qual seria a maior dificuldade enfrentada em relação aos atos publicitários envolvendo a Administração Pública?

Diante da realidade em que vivemos é cada vez mais complexa, e de uma sociedade cada dia mais heterogênea, mas, ao mesmo tempo engajada a participar da gestão pública, órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal, sejam do poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Esse enfrentado há necessidade de promover transformações no modo de governar.

Seja por um cidadão mais aconselhado de sua responsabilidade na gestão da cidade, ou por mecanismos bem estabelecidos de transparência e por um eleitor que parece se posicionar na busca por novos nomes e ideias para a política, hoje a população tem assumido um papel diferente na atuação do poder público e exigido uma maneira própria de se relacionar com ele.

No entanto, restrito por uma legislação que, muitas vezes, não está focada na promoção de mudanças interruptivas que gerem, de fato, um grande impacto na gestão, e no poder público que permanece de maneira geral, reproduzindo um modelo desatualizado de administração. É fato que, mesmo que gestores públicos tenham consciência desse novo cenário que eles se impõem, é desde, inclusive, a promulgação da Constituição Federal de 88, que ampliou o conceito de participação social no âmbito do poder público, eles ainda lidam com desafios substanciais para se adequar a esse novo cenário.

**5.** No Município em que você atua a quem a população atribui a conclusão de determinada obra ou qualquer benfeitoria realizada pelo Governo Municipal?

Quando divulgamos ações em respeito a trabalhos de emendas ou projetos para população. Citamos os responsáveis e o valor de cada item para sociedade, de forma transparente conforme a lei. Porém, na maioria das vezes, atribui-se tal ato ao agente público e não à instituição em si, qual seja Executivo, Legislativo ou Judiciário.

**6.** Em sua opinião, esta atribuição imputada indevidamente ao agente público gera algum prejuízo aos demais possíveis candidatos?

O mero ato de propalar o desenvolvimento e conclusão de obras ou projetos não induz a autopromoção em decorrência do agente público estar obrigado, pelo princípio da publicidade e pelas imposições da lei de responsabilidade fiscal, a prestar contas de seus atos durante o mandato para o qual fora eleito.

**7.** O que você acha que poderia ser feito para que a atribuição fosse feita de maneira correta ao Governo Municipal?

O Prefeito é responsável pela gestão do município, e, portanto, esse cargo representa o Executivo na esfera municipal. Ele é o líder da administração da cidade, mas não a governa sozinho e precisa contar com o auxílio dos seus secretários, nomeados por ele próprio, assim como dos vereadores, eleitos pela população. Se não houver conversação entre os poderes não há gestão de qualidade e transparente entre elas.

**8.** Em sua opinião, estes atos publicitários envolvendo a atuação administrativa e determinado agente público gera prejuízo à própria Administração Pública?

Administração Pública deve ser voltada para atender os interesses da coletividade, ou seja, a Administração deve agir de forma imparcial, buscando renegar favoritismos de cunho pessoal em detrimento do todo. Na Constituição Federal se confunde com o princípio da finalidade pública, pois impõe a Administração um agir, em qualquer circunstância, de acordo com o interesse e a finalidade pública, cominando ao administrador público a prática de ato voltado apenas para o seu fim legal e, devendo, qualquer ato que não siga esse objetivo ficar sujeito a invalidação por desvio de finalidade. Dessa forma, como o interesse público sempre deve ser perseguido, a Administração não pode atuar com vistas a beneficiar ou prejudicar pessoas.

**9.** Quais as espécies de atos publicitários mais corriqueiros no seu Município de atuação?

Hoje em dia, por causa do novo Coronavírus são os boletins epidemiológicos, que demanda dos atos publicitários mais engajamento e reforço nas informações.

**10.** Para você, estes atos de publicidade estão de acordo com o princípio da impessoalidade?

Sim, as peças publicitárias são de forma imparcial, buscando renegar favoritismos de cunho pessoal em detrimento do todo e qualquer ato que não siga esse objetivo fica sujeito à invalidação por desvio de finalidade.