

efs  
(436)  
15/04/2008

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 191.668-1 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. MENEZES DIREITO**  
**RECORRENTE** : **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**  
**ADVOGADO** : **ALMIRO DO COUTO E SILVA**  
**RECORRIDO** : **ELMO OSVALDO KIRSCH**  
**ADVOGADO** : **ELMO OSVALDO KIRSCH**

**EMENTA**

**Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal.**

1. O **caput** e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.

2. Recurso extraordinário desprovido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Sr. Ministro Marco Aurélio, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por

*min*



efs  
(436)

**RE 191.668 / RS**

unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 15 de abril de 2008.

*Guilherme Menezes*  
MINISTRO MENEZES DIREITO  
Relator

efs  
(436)  
15/04/2008

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 191.668-1 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. MENEZES DIREITO**  
**RECORRENTE** : **MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**  
**ADVOGADO** : **ALMIRO DO COUTO E SILVA**  
**RECORRIDO** : **ELMO OSVALDO KIRSCH**  
**ADVOGADO** : **ELMO OSVALDO KIRSCH**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Município de Porto Alegre interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, contra acórdão da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementado:

*“ADMINISTRATIVO – CONSTITUCIONAL.  
AÇÃO POPULAR. PUBLICIDADE.*

*A inclusão de **slogan** na publicidade dos atos da Administração Pública, com conteúdo subliminar que o identifica com o partido político dos governantes, constitui propaganda pessoal ilícita, vedada no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.*

*Ação julgada improcedente.*

*Recurso provido. Voto vencido” (fl. 87).*

Opostos embargos infringentes (fls. 104 a 111), foram rejeitados (fls. 137 a 140), estando o acórdão assim fundamentado:

*“Sr. Presidente. A matéria foi analisada à exaustão nos doutos votos proferidos na Câmara e no não menos erudito Parecer do Dr. Procurador de Justiça. Fácil, pois, a tarefa deste Relator, limitada a optar por uma das duas posições. Faça-o, aderindo à douta maioria. É de conhecimento geral que ‘administração popular’ confunde-se com ‘administração do Partido dos Trabalhadores’. Se o fato ainda despertasse alguma dúvida, ficaria ela desfeita com a leitura do folheto de fl. 46. Ora, sendo a expressão usada com enorme destaque nos editais, comunicados e avisos de licitação de fls. 6/8, é de reconhecer – data vênia – que se trata de uma forma de marcar, na lembrança do público, a presença da agremiação política e, via indireta, das autoridades integrantes de seu quadro. Tal prática é vedada no art. 37, §*

*niuk*

Página 1

efs  
(436)

**RE 191.668 / RS**

*1º, da CF, eis que fere o princípio da impessoalidade. Além disso, a impressão do slogan ocupa espaço desnecessário, encarecendo as publicações, com lesão ao erário público e, pelo menos nos exemplares trazidos aos autos, não atende aos requisitos de ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Rejeito os embargos. É o voto” (fl. 139).*

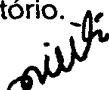
Sustenta o recorrente violação do artigo 37, § 1º, da Constituição Federal haja vista que *“proibir a utilização de marcas não foi a vontade do Constituinte e, por conseguinte, não se configura em vedação Constitucional sua utilização pela Administração Pública. Aliás é público e notório os slogans que outros entes da federação utilizam, justamente para demonstrar uma maneira de governar (observe-se Estado do Rio Grande do Sul, União e outros Municípios). Assim, em não sendo proibição constitucional expressa, não compete ao Judiciário, intérprete e aplicador da Lei Maior, ir além do que fizeram constar os constituintes, os quais, de direito, receberam dos cidadãos brasileiros outorga para elaborarem a Carta Magna de nosso país”* (fl. 151).

Afirma que *“a publicidade na administração pública é necessária e está condicionada a limites formais, estabelecidos pelo parágrafo único do artigo 37 da Constituição, quais sejam: caráter informativo, educativo ou de orientação social”* (fl. 153) e que a *“utilização de slogan guarda em si um pouco de cada um dos condicionantes acima citados. Tem caráter informativo quando divulga a forma de governar, tem caráter educativo se entendermos a educação como um processo coletivo na construção de algo inovador, como de fato o é uma Administração Popular e tem caráter de orientação social, quando induz a população ao exercício da cidadania, abrindo espaço para tal, à medida que se compromete com a ‘participação do povo no poder’”* (fl. 153).

Contra-arrazoado (fls. 159 a 162), o recurso extraordinário (fls. 143 a 157) foi admitido (fls. 169 a 172).

Opina o Ministério Público Federal, com parecer do ilustrado Subprocurador-Geral da República, Dr. **Paulo de Tarso Lucas**, pelo não-conhecimento do recurso (fls. 249/250).

É o relatório.



efs  
(436)  
RE 191.668 / RS

**EMENTA****Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal.**

1. O **caput** e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.

2. Recurso extraordinário desprovido.

**VOTO****O EXMO. SR. MINISTRO MENEZES DIREITO:**

O recorrido ajuizou ação civil pública alegando que a Prefeitura de Porto Alegre está violando o artigo 37 da Constituição Federal, que impede que da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Sustenta que a inscrição "Administração Popular" em todos os atos malfere o princípio da impessoalidade, porquanto identifica apenas o atual governo municipal. Segundo a inicial, seria "*ingenuidade entender que, não existindo nome propriamente dito, não haveria infração ao princípio da impessoalidade, porque, na realidade, esta frase está evidentemente INDIVIDUALIZANDO o Governo Municipal eleito em 1988. Certo que o Governo anterior (Colares) também usou slogan, entretanto, esta proibição adveio com a Constituição de 1988*" (fl. 3).

*minh*

Página 3

efs  
(436)

RE 191.668 / RS

A sentença julgou improcedente a ação.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul proveu, por maioria, a apelação para julgar procedente a ação e condenar “o Município a abster-se da inclusão do referido **slogan** – *Administração Popular* – na publicidade de seus atos, programas, obras, serviços e campanhas, extensiva a vedação aos órgãos descentralizados da Administração Municipal; e para condená-lo ao pagamento das custas do processo e honorários de advogado ao autor, que são fixados em quantia equivalente a 500 (quinhentas) UFIRS” (fl. 98). Para o acórdão, há relação entre o partido a que pertence o prefeito e o slogan usado, afirmando que com a expressão “Administração Popular”, “a toda evidência, não está o Município de Porto Alegre simplesmente identificando a pessoa de direito público, ou quaisquer de seus órgãos centralizados ou descentralizados, dos quais emanem os atos, as informações e a publicidade necessária ou útil. Também não está apenas divulgando a atividade administrativa em si mesma. Diferentemente, prefere – como expressamente admite – divulgar uma certa maneira de governar. Assim desgarrando da necessária impessoalidade dessas publicações e da respectiva finalidade” (fl. 93).

Em embargos infringentes, a decisão foi mantida.

Sem razão o Município. 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, espaiando 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 da origem pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no **caput**, bem como configuração de promoção

Página 4

efs  
(436)

**RE 191.668 / RS**

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. Anoto, ainda, que, no caso, o acórdão afirmou que o próprio recorrente indicou que “*a utilização do **slogan** é a forma sucinta de expressar uma maneira de governar a cidade, que não caracteriza, de modo algum, promoção pessoal de servidor ou governante e que é uma maneira transparente de manifestar uma meta de governo*” (fl. 92).

Ora, foi exatamente isso que a Constituição dos oitenta quis evitar, isto é, que haja na divulgação dos atos de governo qualquer modalidade de identificação capaz de retirar o caráter de impessoalidade e, também, capaz de toldar o objetivo educativo, informativo ou de orientação social.

Recurso extraordinário desprovido.

*omit*

**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 191.668-1**

PROCED.: RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. MENEZES DIREITO**

RECTE.: MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

ADV.(A/S): LUÍS MAXIMILIANO TELESCA

RECDO.: ELMO OSVALDO KIRSCH

ADV.: ELMO OSVALDO KIRSCH

**Decisão:** A Turma negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Unânime. Ausentes, justificadamente, o Ministro Carlos Britto e a Ministra Cármen Lúcia. 1ª Turma, 15.04.2008.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes à Sessão os Ministros Ricardo Lewandowski e Menezes Direito. Ausentes, justificadamente, o Ministro Carlos Britto e a Ministra Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

  
Ricardo Dias Duarte  
Coordenador