

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL**

ANDRÉ YURE TAVARES

**O USO DE SÍMBOLOS E LOGOMARCAS NA PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL:
PUBLICIDADE OU PROPAGANDA?**

**FORTALEZA
2007**

ANDRÉ YURE TAVARES

**O USO DE SÍMBOLOS E LOGOMARCAS NA PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL:
PUBLICIDADE OU PROPAGANDA?**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Raimundo Bezerra Falcão.

**FORTALEZA
2007**

A Jeová meu Deus, o único a
merecer toda honra e toda
glória. Com quem tudo temos e
sem quem nada podemos.

AGRADECIMENTOS

A Jeová, único deus Todo-Poderoso acima ou abaixo da vastidão do espaço.

Aos meus pais, cujo trabalho e paciência construíram o alicerce sobre o qual, hoje, passo a construir minha vida. Responsáveis por meus sucessos passados, razão de meus esforços presentes e espelho para objetivos futuros.

A meus irmãos Testemunhas de Jeová, com quem aprendi lições que vão além de doutrina religiosa.

À minha família, pelo apoio e acolhimento quando cheguei a esta cidade, tal qual retirante intelectual, buscando alimento nos trigais das letras. Em especial à minha avó Noeme, por me receber sob seu teto e dispensar a mim o amor e a atenção dignos de uma mãe.

A meus amigos Paulo Torres, José Cláudio e Edílson, simplesmente por serem amigos como poucos que eu já tive.

Ao orientador desta Monografia, Professor Raimundo Bezerra Falcão, cujo amor pelo conhecimento serve de inspiração aos que se arriscam em conhecer um pouco mais dos meandros desta ciência inescrutável, o Direito.

Aos professores William Paiva Marques Júnior e Danilo Santos Ferraz exemplos de Magistério para a Faculdade de Direito, que compõem gentilmente a banca deste trabalho.

RESUMO

Analisa a compatibilidade do uso de elementos publicitários, notadamente os símbolos e logomarcas com a publicidade governamental. Aborda o desenvolvimento do princípio da impessoalidade a partir da legalidade e da igualdade, dentro da metódica estruturante. Ocupa-se em analisar também o conceito e importância do princípio da publicidade, além de discutir as divergências entre os conceitos de publicidade e propaganda. Expõe a estrutura e conteúdo da norma do art. 37, § 1º da Constituição. Identifica o conceito e objetivo de uma marca para compará-los com os objetivos da publicidade pública. Compara a natureza da logomarca com a finalidade da publicidade pública para auferir se, de alguma forma, podem as marcas ser utilizadas sem caracterizar a promoção pessoal do servidor.

Palavras-chave: Impessoalidade. Publicidade. Publicidade governamental. Promoção pessoal do servidor.

ABSTRACT

It analyzes the compatibility of the use of advertising elements, especially the symbols and logos with the government publicity. It approaches the development of the beginning of the impartiality starting from the legality and of the equality, inside of the methodical of structure. It is in charge of in also analyzing the concept and importance of the beginning of the publicity, besides discussing to divergences between the publicity concepts and propaganda. He/she exposes the structure and content of the norm of the art. 37, § 1st of the Constitution. It identifies the concept and objective of a mark to compare them with the objectives of the public publicity. It compares the nature of the logo as the purpose of the public publicity to gain, in some way, they can the marks be used without characterizing the personal promotion of the servant.

Key-words: Impartiality. Publicity. Government publicity. Personal promotion of the public servant.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. A IMPESSOALIDADE	10
1.1 Primeiros delineamentos conceituais	10
1.2 A administração pública e os princípios da legalidade e igualdade	11
1.3 O princípio da impessoalidade na doutrina brasileira	15
1.4 O princípio da impessoalidade no direito comparado	21
1.4.1 <i>Direito inglês</i>	21
1.4.2 <i>Direitos francês e alemão</i>	21
1.4.3 <i>Direito espanhol</i>	22
1.4.4 <i>Direito italiano</i>	23
1.4.5 <i>Direito português</i>	24
2. A PUBLICIDADE	24
2.1 Conceito e importância para o Estado Democrático de Direito	26
2.2 Distinção entre publicidade e propaganda	28
2.3 Questões relativas ao modo de veiculação e concepção da publicidade governamental	30
3. A NORMA	31
3.1 Considerações preliminares	31
3.2 Estrutura e Conteúdo do art. 37, § 1º, da Constituição Federal	36
3.2.1 <i>Generalidades</i>	36
3.2.2 <i>publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos</i>	37
3.2.3 <i>Caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal</i>	39
3.2.4 <i>Autoridade e servidores públicos</i>	41
4. A MARCA	44
4.1 Considerações Preliminares	44
4.2 Delineamentos Conceituais	44
4.3 A criação de uma marca	47
4.4 Recordação e Conscientização da marca	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

Não se pode afirmar ao certo se as aparências sempre enganam, mas um poder lhes pode sempre ser conferido, o de criar ou destruir a imagem de alguém. Para uma pessoa pública, essas aparências são ainda mais relevantes, sobretudo quando inserimos este tema numa conjuntura social e política onde as pessoas escolhem seus líderes muito mais por apelos emocionais do que por livre convencimento racional.

O tema deste trabalho, o uso de logomarcas e símbolos na publicidade governamental, refere-se exatamente a isto, a capacidade de criar ou alavancar a divulgação da imagem de um administrador por utilizar-se, na publicidade pública, de marcas que vinculam a Administração e suas obras ao administrador que ocupa o cargo de gestor da coisa pública.

Esta atitude, de se utilizar de recursos públicos para obter vantagem, ainda que não diretamente pecuniária, é o que podemos nomear de corrupção. Falar de corrupção na Administração Pública no Brasil é o que, em termos populares, poderíamos chamar de “*chover no molhado*”, sobretudo em virtude do desenvolvimento dos meios de transmissão de informações, que nos permitem, hoje, que as notícias percorram o mundo em questão de minutos.

Os brasileiros parecem viver sempre na expectativa do próximo escândalo no meio político. E esses escândalos não tardam a acontecer. O que muda é o Poder que se vê manchado pela mácula da improbidade que, faça-se justiça, não é privilégio do Executivo, apesar de este ser o gestor direto dos recursos públicos, elemento mais visado pelos corruptores.

Slogans tais como “rouba mas faz”, que já foi utilizado sem o menor pudor na propaganda eleitoral em certa época, não muito distante, da nossa democracia, tem ajudado a esmagar a credibilidade política do país não apenas perante seu próprio povo, mas também em terras estrangeiras. Os escândalos são tantos e tão freqüentes que nos acostumamos a identificá-los por codinomes tais como, “*mensalão*”, “*propinoduto*” e outros nomes dos mais criativos aos quais temos que recorrer para identificar um escândalo dentre os vários que se sucedem na nossa história política.

A obtenção de alguma vantagem custeada ilegalmente por dinheiro público talvez seja a forma mais freqüente de corrupção que se percebe em nosso país, mas freqüente até mesmo que a apropriação indevida dos próprios recursos. Esta forma, aparentemente mais sutil, de corrupção é no que se consubstancia o tema deste trabalho.

Como veremos a promoção pessoal do servidor através da publicidade pública se dá por desvio na aplicação do princípio da publicidade na Administração quando não ocorre a observância do princípio da impessoalidade. Por entendermos isto é que este trabalho se dedicará na sua primeira metade a analisar a formação e o conteúdo dos princípios da publicidade e impessoalidade. Veremos o desenvolvimento da impessoalidade dentro do Estado de Direito, a partir da imparcialidade, e segundo a metódica estruturante de princípios que adiante explicaremos, buscaremos compreender o papel da legalidade e da igualdade no gênese do princípio da impessoalidade.

Em seguida, voltar-nos-emos ao princípio da publicidade, a fim de identificar seu conceito, conteúdo e o papel que ele desempenha no ordenamento pátrio, notadamente sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito. Também analisaremos, por reputar essencial para os objetivos deste trabalho, a diferença entre o que é publicidade e o que é propaganda, desde o seu sentido relativamente ao mundo publicitários até o sentido que estes termos assimilaram no cenário político pátrio.

A segunda metade deste trabalho se dispõe, primeiramente, a analisar o conteúdo e estrutura da norma positivada no art. 37, § 1º da Constituição Federal. Teremos essa norma como referência da ponderação que deve ocorrer entre os princípios da publicidade e da legalidade para que se tenha uma publicidade pública que alcance seus fins de direito e que não resulte em promoção pessoal.

Finalmente, iremos analisar o que é uma marca, seus objetivos, seus elementos, seu conceito, todos os aspectos que compõem uma marca e impulsionam seu processo criativo. Buscaremos com esse procedimento fazer um “Raio X” deste instrumento publicitário tão comercialmente utilizado e importado para a propaganda política. Esperamos que, ao final deste trabalho, tenhamos identificado se é possível e sob que condições, a utilização de marcas, logomarcas e símbolos, na Administração pública, mais especificamente na publicidade governamental.

1. A IMPESSOALIDADE

1.1 Primeiros delineamentos conceituais

O que vem a ser impessoal? Ora, uma primeira visão, ainda que leiga em Direito, já nos permitiria aduzir que, impessoal é aquilo que se contrapõe ao que é pessoal. Parece uma afirmação óbvia, e de fato é, mas serve de ponto de partida para entendermos o que vem a ser o princípio da impessoalidade. O termo pessoal deriva da palavra pessoa que por sua vez tem sua origem no vocábulo grego *persona* que significa, literalmente, máscara.

Segundo Aurélio Buarque de Holanda, pessoal é aquilo que é relativo ou pertencente à pessoa, ou ainda, concernente ou peculiar a uma só pessoa; individual, particular¹. Nesse contexto não poderíamos deixar de concluir que impessoal é a qualidade daquilo que é independente ou sobranceiro a qualquer circunstância ou particularidade², é aquilo que não leva em conta as máscaras, ou seja, as diferenças que nos torna cada um, uma pessoa diferente, um indivíduo.

Na Administração pública a impessoalidade se apresenta como Princípio Constitucional que veio a ser positivado no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, ao lado de outros princípios que devem ser observados pela Administração pública, nestes termos:

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 [...].

O princípio da eficiência foi inserido com a Emenda Constitucional n° 19, de 4-6-1998 e assim como a impessoalidade e os demais princípios expostos neste artigo da Constituição Federal deve ser interpretado e aplicado levando em conta o sistema de regras e princípios que compõem o ordenamento onde está inserido.

¹ NOGUEIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 502.

² *Ibid.*, p. 352.

1.2 A Administração pública e os princípios da igualdade e legalidade.

Entender o desenvolvimento do princípio da impessoalidade através das eras e das fases de desenvolvimento do Estado é fundamental para a completa compreensão do art. 37, §1º da Constituição Federal, e para compreender também se a utilização de símbolos e de logomarcas pode de alguma forma colaborar para que o administrador público possa atingir os fins eleitos pelo referido texto legal. Nesta linha de raciocínio, é preciso entender a ligação entre a Administração pública e o desenvolvimento dos princípios da legalidade e da igualdade. Esta relação vai, dentro do Estado de Direito, resultar na formação do princípio da impessoalidade.

Exigir do administrador público que observe princípios tais como a impessoalidade, a igualdade ou a legalidade, além de outros implícitos ou explícitos na Norma constitucional bem como no restante do ordenamento, hoje nos parece atitude óbvia, algo tão natural como esperar que a água evapore para precipitar-se em chuva cumprindo seu ciclo, sua sina. Contudo, não foi sempre assim, não foi desde sempre que o administrador público esteve obrigado a guardar princípios e regras que poderiam subjugar sua própria vontade.

Nos tempos anteriores à Revolução Francesa, a sociedade do *ancién régime* não conhecia a igualdade ou sequer a legalidade como nortes na atuação do líder na gerência da coisa pública. O Estado Absolutista, sucessor o Regime Feudal, herdou deste uma sociedade estamental que tinha justamente na diferença a base de sua organização. As condições para que o indivíduo tivesse acesso a direitos ou para que lhe fossem conferidos deveres se embasavam antes de tudo na classe, ou estamento, a que esse indivíduo pertencesse. Num regime onde pertencer a certa classe poderia ser a condição determinante para a aquisição de um ônus ou de um bônus não havia espaço para se falar em igualdade.

O princípio da legalidade, desse nem se poderia falar, afinal, não nos parece causar muito efeito submeter o administrador público a tal princípio e em contrapartida permitir que o próprio administrador seja a fonte primeira das leis. No Estado Absolutista a concentração de poderes na mão do monarca permitia-lhe submeter a vontade do Estado à sua própria, esta realidade histórica restou imortalizada na célebre frase do monarca absolutista Luís XIV: *L'État c'est moi*.

A Administração pública nos moldes que temos hoje só foi possível conceber após a declaração dos direitos à igualdade, à liberdade, à propriedade e à segurança. A tentativa de garantir tais direitos através da divisão dos poderes possibilitou a institucionalização do Estado de Direito ou Estado Constitucional, o que por sua vez criou ambiente para que a Administração pública pudesse ser realmente pública.

A separação dos poderes dignificada no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão veio como contraponto à concentração experimentada no Regime Absolutista e possibilitava à classe burguesa, que agora se fazia ouvir por intermédio da Revolução que desencadeara pelos braços do povo, controlar a atuação do administrador da *res publica* tendo em vista o deslocamento da função de fonte primordial do direito para um órgão legislativo, onde se faziam presentes os representantes da burguesia.

Tendo o legislativo, a partir de então, o poder de gerar as leis, que em atendimento ao art. 6º da Declaração deveriam ser expressão da vontade geral, só restava ao administrador sucumbir a tais leis, tornando-se possível, nesse contexto, o princípio da legalidade. O princípio da igualdade, enunciado no art. 1º da Declaração, alumiando a criação e interpretação dos demais princípios e normas constante, exigia que as leis emanadas do órgão legislativo fossem dotadas de generalidade e abstração em face da necessidade de manutenção da igualdade formal e abstrata. Com isso garantir-se-ia uma Administração pública legítima com administrador obediente às leis emanadas de um legislativo que preservasse a igualdade com leis gerais e abstratas.

Até então expomos os princípios mencionados sob a ótica do Estado Liberal, sem considerar acerca das alterações incorporadas pelo surgimento do Estado Social. O Estado Liberal Clássico, apartado da sociedade e da economia, tinha a missão de intervir apenas quando chamado, quando muito para garantir os principais direitos de cunho liberal, tais como a liberdade contratual e a propriedade. Por este motivo é que também se chamava de Estado-gendarme, ou Estado guarda-noturno. Neste momento da história da evolução do Estado, o que se pretendia era afirmar a liberdade do indivíduo perante o próprio Estado, notadamente em contraponto ao momento vivido no Estado Absolutista.

O estabelecimento do Estado Social, com a incorporação dos chamados direitos fundamentais de segunda e, posteriormente, de terceira dimensão, teve o

intuito de levar o Poder Público a perseguir a igualdade em sua vertente material, e não meramente formal como era naquele cenário econômico onde o desenvolvimento da Revolução Industrial e o aumento da exploração do trabalho subordinado escancaravam as portas pra mostrar que a legalidade e as regras gerais e abstratas não eram suficientes para garantir a igualdade.

Esse novo direito levou “os tribunais e órgãos administrativos a envolverem-se em equilíbrios *ad hoc* de interesses, equilíbrios esses que não podem ser reduzidos a regras gerais”.³ A transcendência do Estado Liberal para o Estado Social não causou muita mudança na concretização do princípio da impessoalidade, mas trouxe sensível modificação para um de seus princípios normogénéticos, a igualdade. Tínhamos a partir de então, não só igualdade “perante” a lei, mas “pela” lei ou “através” dela.⁴ A legalidade por meio da qual se vai implementar a igualdade é uma legalidade que não só regula os limites da intervenção do Estado, em sentido defensivo, mas regula uma Administração prestacionista, ocupada em realizar os direito econômicos, sociais e culturais, na sua maior parte de cunho positivo, como direito a prestações.⁵

Dentro da evolução do Estado de Direito os princípios vêm desenvolvendo-se por vertentes que nos permitem recebê-los como os são hoje, e a relação entre esses dois princípios, como já dito, em acréscimo a influência do princípio republicano e do próprio princípio do Estado de Direito acabou por desencadear o aparecimento do princípio da impessoalidade.

A Constituição de 1988 preceituou constituir-se o Estado brasileiro em Estado Democrático de Direito, acolhendo, via Portugal, a construção feita pelo constitucionalismo europeu no sentido que essa é uma forma de Estado derivada da evolução do Estado Social de Direito. O Estado Social, por razões que não encontram neste trabalho campo adequado para serem discutidas, acabou por gerar uma série de deficiências contrárias aos objetivos para os quais foi concebido. O eminente Catedrático de Filosofia do Direito da Universidade de Sevilha, Prof. Antonio Enrique Perez Luño, alude, como fenômenos contrários às aspirações do Estado Social de Direito, ao centralismo de Estado, às desigualdades sociais e

³ MANGABEIRA UNGER, Roberto. *O direito na sociedade moderna. Contribuição à crítica da Teoria Social*, Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 207.

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

⁵ HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1991. p. 174-176.

econômicas, às sociedades multinacionais, aos grandes monopólios e à manipulação da opinião pública pelos meios de comunicação.⁶

Desta forma, o Estado Democrático de Direito, tal qual o Estado Social, afinal sucede a esse, é um Estado comprometido com ações positivas no sentido de efetivar os direitos fundamentais. Para isso, tal forma de Estado precisa desenvolver instrumentos jurídicos capazes de lidar com uma gama maior de conflitos entre as situações fáticas e os objetivos buscados pela efetivação de tais direitos fundamentais, aos quais se dá eficácia vertical e horizontal. Assim é que se pode dizer, com o Prof. Willis Santiago Guerra Filho, que o Estado Democrático de Direito de Direito provoca um “sensível deslocamento do centro de decisões relevantes do Legislativo e Executivo em relação ao Judiciário”.⁷

O desenvolvimento exposto até aqui, do princípio da impessoalidade a partir do princípio do Estado de Direito, passando pelos princípios da legalidade e da igualdade, presta-se a justificar e adotar a “metódica estruturante” assim como proposta por Friedrich Müller e acolhida por Gomes Canotilho. Nesta, concebendo a Constituição como um sistema normativo aberto de princípios e regras, admite-se, a partir de princípios estruturantes, a sucessiva formulação de outros princípios, ou subprincípios, em um processo interno de densificação. Princípios são concretizações semântico-deontológicas de um determinado valor acolhido por uma ordem jurídica, nesse sentido, podem ser mais ou menos abrangentes.

Um princípio tal qual o do Estado Democrático de Direito mostra-se como um princípio deveras abrangente, e quando confrontado com certas situações ou interesses, tem a capacidade de gerar outros princípios como o da legalidade, por exemplo. Proclamar que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito podem não atingir no público destinatário de certa intenção normativa o resultado pretendido. Mais proveitoso seria, porém, proclamar aos interessados, administrador e administrado, que o agente público deve sempre agir albergado na lei. Esta última assertiva já se encontra presente no princípio do Estado Democrático de Direito, entretanto, fez-se necessário, para melhor atingir o objetivo pretendido, que o princípio do Estado Democrático de Direito originasse o princípio da legalidade que por ser mais específico, pode ser mais bem compreendido.

⁶ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1999, p. 229

⁷ GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoiese do Direito na sociedade pós-moderna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 36.

A necessidade de normatização e determinabilidade dos casos de aplicação de determinado princípio mais abrangente, parece-nos ser o impulso para a formação de novos princípios a partir dos princípios estruturantes. Nesse sentido é que nos parece acertado dizer que o princípio da impessoalidade, dentro da metódica estruturante, é resultado da densificação, não apenas de um, mas de vários princípios, tais como o princípio republicano, o princípio do Estado Democrático de Direito e, mais especificamente, como se vem tentando expor, do princípio da legalidade e da igualdade. Ressalte-se que o fato de certos princípios serem decorrentes de outros não os torna menos relevantes ou dispensáveis. O estudo de princípios tais como a publicidade, a eficiência, a moralidade, dentre outros princípios decorrentes, é também importantíssimo na medida em que contribui para o fortalecimento dos princípios mais abrangentes que os geraram.

O desenvolvimento do princípio da legalidade que em um primeiro momento, no Estado Liberal Clássico, surgia como contraponto ao poder excessivo concedido ao monarca, estabelecendo o governo de leis em contraponto ao governo de homens, hoje ganha formatação de princípio que exige não apenas a obediência ao texto legal, mas antes disso, obediência ao Direito. O princípio da igualdade reforça a necessidade de se manter a submissão à lei a partir do momento em que se admite que a lei seja impessoal e genérica. Desta forma não é errado dizer que o princípio da impessoalidade decorre do princípio da legalidade e da igualdade, princípios basilares do ordenamento instituído no Estado Democrático de Direito em que nos inserimos.

1.3 O princípio da impessoalidade na doutrina brasileira

No compasso da histórica restrição da interpretação do princípio da legalidade, não foi fácil para a maioria dos doutrinadores pátrios identificarem a impessoalidade. Esta somente começou a ser desenvolvida como princípio após sua positivação no art. 37 da Constituição democrática de 1988.

Hely Lopes Meirelles mencionou que o princípio da impessoalidade “nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público

que só pratique o ato para o seu *fim legal*".⁸ O autor em questão, cuja importância para o desenvolvimento do Direito Administrativo no Brasil é sempre lembrada, disse também que o princípio em questão obriga o administrador a agir sempre no intuito de perseguir o interesse público, objeto inafastável de qualquer ato administrativo, sob pena de praticar desvio de finalidade, o que leva à invalidade do ato. O administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticar o ato no interesse próprio ou de terceiros, salvo nos atos administrativos negociais ou nos contratos públicos, onde é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo o princípio da impessoalidade "não é senão o princípio da igualdade ou isonomia". Com uma visão mais consentânea com o Estado Democrático de Direito o festejado administrativista entende que "assim como todos são iguais perante a lei, *a fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração".⁹ Esse entendimento nos revela que o autor prega que a Administração pública tem de tratar a todos sem fazer distinção, se discriminações, benéficas ou detrimenotasas.

Para o professor Caio Tácito "o princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importem favorecimento ou despreço a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada". Acrescentou o eminente juspublicista que a atividade administrativa pode, e deve, em certos casos, distinguir as pessoas, em face de peculiaridades que a lei apresente. Entretanto, é defeso ao administrador discriminar os cidadãos, sobrepondo o juízo personalista à objetividade legal de tratamento. Caio Tácito entendeu ser o princípio da impessoalidade um desdobramento do princípio legalidade.¹⁰

Celso Ribeiro Bastos estranhou a inclusão da impessoalidade no rol dos princípios que informam a Administração pública em face da dificuldade da sua configuração perante outros princípios tais como os da finalidade, da igualdade e mesmo da legalidade. Acrescenta o professor Celso Ribeiro Bastos mencionando que o campo onde o princípio da impessoalidade tem de se manter mais vigilante é

⁸ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p.81.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 68.

¹⁰ TÁCITO, Caio. *O princípio da legalidade: ponto e contraponto. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, Celso Antônio Bandeira de Mello (Org.). São Paulo: Malheiros, 1997, p. 142-151.

o da discricionariedade, onde o administrador pode ser ver tentado a substituir a vontade geral traduzida na lei e no ordenamento por considerações de ordem pessoal visando o favorecimento ou perseguição de qualquer administrado.¹¹

Diogo Figueiredo Moreira Neto mencionou ter o princípio da impessoalidade, entre os autores, três acepções. Segundo alguns, contem uma vedação de distinção de interesses onde a lei não distinguiu; segundo outros, proíbe a Administração de perseguir interesses desvinculados do público, enfatizando a personalização do Estado, que deve atuar em benefício da sociedade; e, para os defensores de uma terceira posição, subcaso da segunda, a Administração não pode acolher interesses que tenha enquanto pessoa administrativa sobre interesses finalísticos que lhe sejam cometidos.¹²

Concluiu o publicista carioca afirmando que “as três vertentes confluem para definir a correta atuação do Estado, enquanto administrador relativamente à sua finalidade, despido de qualquer inclinação, tendência ou simpatia pessoal, o que já levou Cirne Lima a afirmar que a boa Administração é a que prima pela ‘ausência de subjetividade’”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro trouxe a notícia relativa às diversas interpretações que vêm sendo atribuídas ao princípio da impessoalidade. A professora da PUCSP mencionou os dois sentidos em que se pode dividir a impessoalidade: (a) o relativo à finalidade pública, vedado o prejuízo ou benefício a pessoas determinadas; e (b) o referente à não imputação dos atos ao funcionário que o pratica, mas à Administração como órgão estatal.¹³

A relação entre essas duas percepções do princípio da impessoalidade é evidente haja vista que o fato de a impessoalidade ser um princípio exigível do administrador público decorre do fato de que os atos praticados por ele, enquanto administrador, não decorrem, ou pelo menos não devem decorrer, de sua própria vontade, e sim da vontade do ente estatal que por ser ente público, dentro do Estado Democrático de Direito, deve guiar pelo ordenamento jurídico instituído e refletir a vontade geral e deve perseguir um fim público.

Lúcia Valle Figueiredo, professora e magistrada paulista, insurgiu-se contra a identificação entre o princípio da impessoalidade e da igualdade.

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 34.

¹² MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 69 e 70.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 64.

Conceituou a impessoalidade na atividade na atividade administrativa buscando a distinção da isonomia, com assento em Massimo Giannini, como “a valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independente de qualquer interesse político” sustentou a autora em questão que a impessoalidade e a igualdade estão próximas, mas não se confundem e que embora possa haver tratamento igual a determinado grupo ou do administrador, estar-se-ia infringindo a impessoalidade.¹⁴

José Cretella Júnior, em obra anterior à Constituição de 1988, citando Gaston Jéze e Charles Debbasch, aludia, com o mesmo conteúdo, para a existência do *princípio da igualdade do administrado* perante os serviços públicos. Nesse sentido, “Todos os indivíduos que reúnem determinadas condições, estabelecidas de maneira geral e impessoal pela lei orgânica do serviço, têm o poder jurídico de exigir a prestação que é objeto do serviço público”.¹⁵

O mesmo autor, já na vigência da Constituição de 1988, não mudou seu entendimento, e, ao tratar dos princípios informativos do direito administrativo, cuidou do princípio da igualdade dos administrados, sem mencionar o princípio da impessoalidade.¹⁶

Ruy Cirne Lima, em lição que foi lembrada por Figueiredo Neto, sem aludir propriamente ao princípio da impessoalidade, mas falando da Administração (privada ou pública) como atividade, mencionou que ela é a atividade “vinculada, – não a uma vontade livremente determinada, – porém, a um fim alheio à pessoal e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita”.¹⁷

Romeu Felipe Bacelar Filho, discorrendo sobre a aplicação dos princípios da Administração pública no processo administrativo disciplinar, recorda que “a finalidade pública embute-se na impessoalidade”. Após ressaltar a vinculação da Administração com os bens e interesses da coletividade, e não com os particulares, afirma que o “princípio da impessoalidade, implica, para a Administração Pública, o dever de agir segundo regras objetivas e controláveis racionalmente”. Afirma ainda que a impessoalidade “concretiza a igualdade”.

¹⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 54 e 55.

¹⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. V. X, Rio de Janeiro: Forense, 1972. p. 104.

¹⁶ Idem. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 5-9.

¹⁷ CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p.21.

Germana de Oliveira Moraes, em sua tese de doutorado, após anotar a correspondência da impessoalidade como a imparcialidade na doutrina europeia, resenhar o entendimento que se faz dessa última e ao atual estágio do seu desenvolvimento, lembra o esquecimento da doutrina pátria acerca do princípio da impessoalidade. Anota, também, que a impessoalidade vem sendo associada à igualdade, à finalidade pública ou à neutralidade da Administração, finalizando por correlacionar o seu conteúdo às duas primeiras noções, embora salientando que a impessoalidade “a elas não se reconduz, pois fundamenta, ademais, a idéia de proporcionalidade, à semelhança do que dispões o art. 266 da Constituição Portuguesa”.¹⁸

Cármen Lúcia Antunes Rocha, em obra que analisa os princípios constitucionais da Administração, afirmou que a impessoalidade “tem como objeto a neutralidade da atividade administrativa, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público”. Segundo ela, esse princípio é o que garante a condição de pública da *res gerida* pelo Estado. Traduz-se ele “na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador, que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim, afeiçoada ao seu modelo, pensamento ou vontade”.¹⁹

Juarez Freitas assentou ser o princípio da impessoalidade “derivado do princípio geral da igualdade”, traduzindo-o como a proibição constitucional “de qualquer discriminação ilícita e atentatória à dignidade da pessoal humana”. Segundo ainda o mesmo mestre, a Administração pública precisa dispensar um objetivo tratamento isonômico a todos os administrados, sem discriminá-los com privilégios espúrios tampouco os malferindo persecutoriamente, uma vez que iguais perante o sistema.

O Prof. Juarez Freitas, dentro de uma visão sistemática do direito, assevera ainda que o que se busca através da concretização da impessoalidade é “a instauração, acima de sinuosos personalismos, do soberano governo dos

¹⁸ MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração pública*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 109-111.

¹⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 147 e 148.

princípios, em lugar de idiossincráticos projetos de cunho personalista e antagônicos à consecução do bem de todos”.²⁰

Como se vê das lições colacionadas, há algumas discrepâncias no que concerne ao conteúdo do princípio da impessoalidade, embora não sejam, em um primeiro momento, tão perceptíveis. Não obstante a discrepância mencionada, é unânime na doutrina, identificar a impessoalidade na exigência de concurso público para prover cargo público, de licitação prévia nos negócios com a Administração e de não efetuar publicidade que implique promoção pessoal. Igualmente unânime é a opinião de que a burla ao princípio da impessoalidade configura desvio de poder.

Percebe-se na doutrina pátria uma identificação acentuada da impessoalidade com a idéia de um *telos* público, qual seja de que o administrador público não apenas se abstenha de atender interesse individual próprio ou de terceiro, mas também aja positivamente no intuito de perseguir um fim que seja de vontade da coletividade. Nesse passo, constata-se uma tendência também de associação do princípio em comento com o princípio da isonomia, às vezes, inclusive, sendo confundido com ele. Vale, por oportuno, registrar a lição trazida por Cáo Tácito que vinculou a impessoalidade à legalidade.

Finalmente, é digno destacar as contribuições acrescidas por José Afonso da Silva (lembrada por Di Pietro), Lúcia Valle Figueiredo e Cármen Lúcia Antunes Rocha. José Afonso da Silva preleciona que “as realizações administrativo-governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira”.²¹ Lúcia Figueiredo, a seu turno, citando Massimo Severo Giannini, pretende que a impessoalidade seja vislumbrada também com conteúdo positivo, o qual impões a avaliação objetiva pela autoridade dos vários interesses (públicos e privados) a valorar. Este aspecto da impessoalidade também foi ressaltado por Cármen Rocha.

²⁰ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 64.

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 648 e 649.

1.4 O princípio da impessoalidade no direito comparado²²

1.4.1 Direito Inglês

No direito inglês, o princípio da impessoalidade administrativa surgiu, no século XIX, a partir do princípio da imparcialidade judicial, em face da necessidade de se assegurar a neutralidade política da Administração.²³ Giannini lembra que o seu aparecimento, na Inglaterra, como forma de eliminar o interesse político que poderia induzir a função administrativa, já evidencia o seu “conteúdo preceptivo indiscutível”²⁴ denominado como princípio da justiça natural, e inicialmente adotado nos procedimentos em que requeriam julgamento administrativo (por força da máxima *nemo iudex in causa propria*), o princípio da impessoalidade foi se estendendo para toda atividade administrativa.

No último decênio do século XX, por conta de escândalos expostos pela imprensa, o primeiro ministro encarregou uma comissão de investigar os standards da vida pública britânica. A comunicação à Câmara dos Comuns ocorreu em 25 de outubro de 1994, e a comissão ficou conhecida como Comitê Nolan, em face de ter sido presidida por Lorde Nolan, um juiz. Seus objetivos foram reconstruir a confiança na Administração e restaurar critérios de moralidade no serviço público, onde se teria desenvolvido uma “cultura de esperteza”.

O primeiro informe (no total foram dois) foi apresentado em 25 de maio de 1995 e fixou-se nos membros do parlamento, ministros, servidores civis, executivos dos Quangos (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations) e órgãos de Serviço Nacional de Saúde. O Comitê Nolan não afirmou conclusivamente que tenha havido deterioração das normas de conduta da vida pública. Constatou a comissão, todavia, que as normas de conduta da vida pública são mais vigiadas que no passado e que a maioria dos agentes públicos as cumpre, embora existam debilidades na sua observância.

²² Valemo-nos para elaboração desse tópico, de modo especial, embora não exclusivamente, do trabalho do publicista pátrio Julio César Finger, intitulado *Constituição e Publicidade*, notadamente pela excelente revisão bibliográfica que faz acerca do direito comparado.

²³ GIANNINI, Máximo Severo. *Derecho Administrativo.*, p. 113 e 114. No final do século XIX, a imparcialidade estende-se aos Estados Unidos, leciona o mesmo autor (p. 114).

²⁴ Op. cit., p. 113.

Concluiu ainda o Comitê, em vista disso, que o pessoal administrativo não tem clareza quanto aos limites admissíveis na vida pública, principal razão da inquietude do povo. O Comitê Nolan sugeriu, além de outras recomendações de caráter geral, a adoção de sete princípios, a principiar pela capacidade de assumir interesse público (selflessness). A identidade semântica de selflessness com a impessoalidade é evidente.

1.4.2 Direitos francês e alemão

Nos direitos francês e alemão, onde não há positividade constitucional, o princípio em questão, embora não desconhecido, não é muito presente na pauta de debates acadêmicos. Nestes Estados, a maioria das questões que a imparcialidade suscita é conduzida ao princípio da isonomia. Na Alemanha, a impessoalidade administrativa é encarada como um dever funcional dos servidores, e tem sido tomada como neutralidade política e necessidade de persecução de interesse público.

Na França, anota Maria Tereza Ribeiro, que o tema ainda tem merecido maior atenção que no direito alemão, com freqüentes decisões do Conselho de Estado determinando a anulação de atos administrativos como fundamento na violação da imparcialidade administrativa. David Duarte lembra que, na França, a impessoalidade como princípio somente veio a ser desenvolvida a partir da década de 50, o que revela um relativo subaproveitamento do princípio.

1.4.3 Direito espanhol

Na Espanha, a imparcialidade administrativa vem positivada no at. 103 da Constituição, nos termos seguintes:

Artículo 103

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Como se vê, a Lei Fundamental da Espanha apresenta a imparcialidade como um princípio geral estatutário, indicador de uma qualidade que devem os servidores ostentar e que deve ser garantida por um sistema de impedimentos e suspeições, e não como um princípio geral da Administração pública.

García de Enterría sustenta que o art. 103 da Constituição espanhola impõe a necessidade de objetividade e imparcialidade no funcionamento da Administração, o que importa em separar, em alguma medida, o plano estritamente político do administrativo.²⁵

1.4.4 *Direito italiano*

Na Itália, o princípio da imparcialidade tem encontrado amplo espaço no debate acadêmico. Da mesma forma que no Reino Unido, foi a partir da segunda metade do século XIX que começou o seu desenvolvimento, em razão da necessidade de se assegurar a independência da Administração frente às intromissões políticas e de salvaguardar a neutralidade dos servidores públicos. Anota Maria Teresa Ribeiro que a consagração constitucional do princípio em muito impulsionou o interesse dos estudiosos.²⁶ Foi ele previsto na Constituição italiana de 1947 como segue:

Art. 97º.

Os serviços públicos organizam-se de acordo com a lei, de modo a assegurar o bom andamento e a imparcialidade na Administração.

Na organização dos serviços determinam-se as esferas de competência, as atribuições e as responsabilidades dos funcionários.

O acesso à função pública faz-se mediante concurso, salvo os casos estabelecidos na lei.

²⁵ ENTERRÍA, Eduardo Garcia. *Democracia, Jueces y Control de la Constitución e Publicidad*.

²⁶ RIBEIRO, Maria Tereza de Melo. *O princípio da imparcialidade na Administração Pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996 apud FINGE, Julio César. *Constituição e Publicidad*.

Diferentemente da Constituição espanhola, a italiana dispôs acerca da imparcialidade de forma mais ampla. Em vez de estar ao lado das disposições alusivas ao regime jurídico dos servidores, está a imparcialidade adjunta ao princípio da legalidade nos serviços públicos e ao “bom andamento” da Administração. Consoante atestou Maria Teresa Ribeiro, as posições acerca do princípio da imparcialidade são muitas, havendo até mesmo quem negue a sua condição de princípio autônomo, mas a considere apenas uma dimensão (ou concretização) do princípio do bom andamento da Administração.

1.4.4 Direito português

Em Portugal, malgrado a posituação constitucional como princípio fundamental da Administração pública, a imparcialidade somente vem suscitando o interesse maior dos estudiosos mais recentemente. A posituação da imparcialidade levada a efeito pela Constituição da República portuguesa não deixa dúvidas quanto à relevância deste princípio no sistema constitucional luso. Gomes Canotilho, em sua tipologia quadripartite dos princípios constitucionais, classifica a imparcialidade como princípio jurídico fundamental. Segundo ele, o princípio da imparcialidade é:

“[...] simultaneamente negativo e positivo: ao exigir-se imparcialidade, proíbe-se o tratamento arbitrário e desigual dos cidadãos por parte dos agentes administrativos, mas ao mesmo tempo, impõe-se a igualdade de tratamento dos direitos e interesses dos cidadãos através de um critério uniforme da ponderação dos interesses públicos.”

David Duarte reconhece na imparcialidade duas vertentes: uma negativa e outra positiva. A vertente negativa é aquela que impede o administrador de ponderar interesses não relevante, e a positiva, de deixar de incluir interesses relevantes no material de ponderação. David Duarte encontra ainda semelhanças e pontos de contato entre o princípio da imparcialidade e os princípios da igualdade, proporcionalidade e justiça, mas sustenta a autonomia do primeiro, baseada em diferenças de conteúdo entre eles.

O que parece apontar o estudo que se desenvolveu a partir do direito comparado é que nos países onde a imparcialidade foi constitucionalmente positivada como um princípio geral da Administração, dirigida não somente aos

servidores e seu estatuto, mas a toda atividade administrativa (como na Itália e em Portugal), a doutrina nacional ocupou-se mais do tema.

Por outro lado, a experiência italiana também revelou que a efetivação do princípio depende de condições outras que não se resumem à *communis opinio doctorum*. Vale lembrar que o raciocínio obviamente não se aplica aos países que seguem a matriz britânica. O Brasil, quem sabe por conta da “juventude” da Constituição de 1988, segue sendo exceção (ao desenvolvimento do princípio pela ciência jurídica) e regra (quanto à não-efetividade) nesse contexto.

2. A PUBLICIDADE

2.1 Conceito e importância para o Estado Democrático de Direito

Igualmente ao princípio da impessoalidade, o princípio da publicidade foi positivado na Constituição de 1988, no art. 37, caput, juntamente com outros princípios que também devem nortear o administrador público durante o exercício do múnus público. Tal princípio pode também ser chamado de *princípio da máxima transparência*, ou qualquer outra denominação que transmita a idéia perseguida por este princípio que é o direito que o administrado tem de ter conhecimento de todos os atos do administrador quando este está investido da condição conferida pela função pública que exerce.

Na modernidade este princípio encontra referência, assim como o princípio da impessoalidade, na Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, especificamente no art. 14, nos seguintes termos:

XIV - Os cidadãos têm o direito de constatar, por si mesmos ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente e de vigiar seu emprego, de determinar sua quota, lançamento, recuperação e duração.

Nesse contexto fica claro que o sentido da norma é tornar os negócios públicos visíveis aos administrados, de modo que eles, destinatários e financiadores de tais ações – via atividades financeira e tributária do Estado – possam controlá-los, por meio dos remédios postos à disposição. Antes, quando a vontade do rei era a única que importava no processo de formação da vontade do Estado, não havia de se falar em necessidade da publicidade dos atos administrativos, pois nada poderiam fazer os administrados se com eles não concordassem. Com a transição do Estado Absolutista da Idade Média para o Estado de Direito da Idade Moderna a vontade do Estado passou a ser regulada pela lei, que por sua vez era expressão da vontade geral. A necessidade de manter a vontade do Estado livre da influência da vontade do administrador só poderia ser satisfeita pela fiscalização que, por seu turno, só poderia ser levada a cabo se houvesse publicidade dos atos emanados da Administração Pública.

Este entendimento é corroborado por Norberto Bobbio em sua obra *O Futuro da Democracia*, onde o celebrado jurista assevera que o governo democrático pode ser definido como aquele que é duplamente público: (a) público como contraposição a privado, ou seja, que não pertence a um somente, e aqui guarda semelhança com impessoal; e (b) público como sendo diverso de secreto, ou seja, transparente aos olhos dos administrados ou seus representantes.²⁷

Nesta mesma obra Bobbio, na revisão teórica que faz acerca da importância da publicidade no Estado Democrático de Direito, cita o célebre filósofo Immanuel Kant, segundo o qual “Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas”. Essa máxima reputada por Kant como “conceito transcendental de direito público”, se reafirma cada vez que comparada às manchetes e notícias a respeito da vida política do Brasil, ante a ocorrência do que chamamos de *escândalo*. O que é o escândalo na Administração pública, senão o fato de vir ao conhecimento do público acontecimentos inicialmente ocultos? Fatos que não encontrariam acolhimento favorável na opinião pública e que se houvessem de ser públicos desde o início não seriam praticados por alguém que pretendesse a sua aprovação.

Guarda também relevância digna de nota, a relação do princípio da publicidade com o sistema representativo de exercício do poder público. Os representantes são mandatários dos que lhe elegem representantes, deste modo não podem tomar decisões que seriam rechaçadas pelo povo que é quem legitima seu mandato. Neste meio, inegável é a importância da publicidade dos atos que partem de quem detém o *múnus público* visando a possibilitar aos representados fiscalizar seus representantes.

Referências a este princípio e sua respectiva importância podem ser encontradas na obra do célebre filósofo Aristóteles que em sua obra *A Política*, além de expor fundamentos de aproximação com a idéia de Estado de Direito, recomendava que “para prevenir a espoliação do tesouro público, é preciso que a receita seja feita à vista do público”.

Como qualquer princípio, o da publicidade também não é intocável e por isso conhece limites. Nem todos os atos públicos são passíveis de publicidade, embora essa seja a regra. Em alguns casos devidamente justificados pode ser a

²⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marcos Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 84

publicidade suprimida cedendo lugar a um interesse suficientemente sério para barrar a publicização de um ato público. Entre nós somente as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado podem ser mantidas em sigilo (CF, art. 5º, XXXIII). Na Constituição Federal, ainda podem ser citadas as seguintes disposições, relativas à publicidade: art. 5º, LX (publicidade de atos processuais); art. 5º, LXXII (*habeas data*); art. 216, § 2º (acesso à documentação governamental); e art. 220 §§ 1º e 6º (liberdade dos meios de comunicação social). De todo modo, a regra é a publicidade, e a exceção, o segredo.

2.2 Distinção entre publicidade e propaganda

A propaganda, como função ou atividade, não é novidade. O próprio termo tem origem na denominada *Cogregatio Propaganda Fidae*, instituída pela Igreja Romana, em 1622, que se destinou a “propagar” a fé cristã.²⁸ Fenômeno mais recente é a publicidade ligada à produção massificada de bens de consumo, e, portanto, originada nos séculos XIX e XX. Antônio José Sandmann ensina que a palavra propaganda, na expressão latina acima transcrita, tem função adjetiva e expressa a idéia de dever, de necessidade: que deve ou precisa ser propagado.²⁹ Outras línguas, como o Inglês e o Alemão, utilizam propaganda para designar a propagação de idéias políticas principalmente. No primeiro idioma referido, inclusive, há conotação negativa, trazendo a idéia de informação imprecisa, com o fim de influenciar a opinião pública.

Já o termo publicidade é identificado como “propaganda comercial”, sendo a atividade de divulgação de bens e serviços destinada ao seu consumo. Para essa finalidade, em Inglês, há a palavra *advertising* e em Alemão, *reklame*, originado do Francês. *Advertising* significa também a “propaganda de utilidade pública, que objetiva promover comportamentos e ações comunitariamente úteis”.³⁰ *Publicity*, segundo Rafael Sampaio, significa propaganda que visa a divulgar e a promover bens de consumo, através de meios de comunicação de massa, sem o

²⁸ SANDMANN, Antônio José. *A linguagem da propaganda*. Coleção Repensando a Língua Portuguesa. São Paulo: Contexto, 1993, p. 9.

²⁹ *Ibid.*, p. 9.

³⁰ SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z: Como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 25.

pagamento pelo anunciante.³¹ O que parece haver consenso, na Europa, de modo geral, é que a propaganda tem uma finalidade política de cunho persuasivo, ao passo que *advertising*, *publicité*, *reklame* e *publicidad* não têm o mesmo fim, mas somente de difusão de produtos ou mesmo de ações governamentais, desde que sem a finalidade de cooptação de adeptos, em sentido ideológico. No Brasil, fora da Administração pública, a palavra publicidade é utilizada para a venda de produtos ou serviços, e propaganda, tanto para a propagação de idéias, como no mesmo sentido de publicidade. Propaganda, portanto, tem um sentido mais amplo.

Na doutrina publicista brasileira, de regra, são utilizadas indistintamente ambas as palavras, para designar a atividade de tornar pública a atividade administrativa. Enquanto na linguagem corrente propaganda apresenta um sentido mais amplo, conforme se registrou acima, a designar qualquer forma de publicidade (não somente a comercial), na linguagem jurídica, especificamente no direito público, publicidade parece ter sentido mais amplo. Por assim dizer, qualquer forma de divulgação administrativa é publicidade, desde a publicação de atos administrativos na imprensa oficial, como requisito de eficácia, como também as campanhas de educação e esclarecimento em jornais, televisão ou outros meios de comunicação. Na Administração pública, publicidade é gênero de que propaganda é espécie. É o que registra José Cretella Júnior em seus *Comentários à Constituição de 1988*.³² Alguns autores não fazem diferenciação entre os vocábulos; outros – provavelmente por influência da literatura européia – identificam propaganda como publicidade de cunho ideológico ou pessoal, na forma vedada constitucionalmente.

Diante da confusão vernacular, a opção, seja na doutrina como na jurisprudência, para designar a divulgação das atividades administrativas, através de veiculação por meios de comunicação, quando atentar a norma da impessoalidade, tem sido publicidade pessoal ou propaganda pessoal. Como não há no Brasil um uso corrente da palavra propaganda para designar a publicidade de cunho político-ideológico, o equívoco não é uma impossibilidade. Assim, parece mais indicado sempre adjetivar (com o vocábulo pessoal) o substantivo (publicidade ou propaganda) a fim de indicar veiculação ilícita das realizações administrativas.

³¹ SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z: Como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 25.

³² CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 2251.

Da mesma forma, se formos entender propaganda, no sentido que dá a linguagem publicitária, que tem carga eminentemente persuasiva, em vez de informativa, veremos que não se veda à Administração o seu uso. Poder-se-ia citar, como exemplo, a publicidade governamental que tenta convencer as pessoas a usar preservativos, para evitar a proliferação de doenças sexualmente transmissíveis, a dirigir de forma menos violenta, ou ainda, a reciclar o lixo doméstico. A nossa propaganda é a advertising da Língua Inglesa. Neste tipo de publicidade, os mecanismos persuasivos da propaganda são utilizados em larga escala, mas, quando pública, se os seus fins forem educativos e formativos, a publicidade não é ilícita. Enfim, a Administração pode lançar mão da publicidade ou da propaganda desde que sua finalidade não esteja rendida a interesses particulares.

2.3 Questões relativas ao modo de veiculação e concepção da publicidade governamental.

Como se percebe na atualidade, o governante é um ator e, para permanecer em evidência, necessita de um constante espaço nos meios de comunicação. Sua ligação com os eleitores se opera de maneira irracional, através de elementos de caráter emocional. Em virtude disso, hoje em dia ganharam muito espaço no meio político nacional os profissionais de marketing. Para o desencadeamento de uma campanha política hoje, parece haver uma preocupação muito maior com a escolha de publicitário que irá produzir a campanha eleitoral do que com a escolha do programa partidário que se irá defender.

Parece-nos haver dois momentos principais na formação de uma personalidade política através da propaganda. Em um primeiro momento o político preocupa-se em criar uma imagem que se assemelhe a algum arquétipo existente, como de pai ou de herói. Faz isso porque hoje, o meio comunicativo mais propício para a divulgação de *marcas*, inclusive marcas políticas, são o meios de comunicação de massa, através da chamada imprensa livre e não-oficial.³³ Tendo sido formado o arquétipo político como o qual certo administrador possa se identificar, ação que, como já mencionado, se faz melhor pela via da imprensa não-

³³ Talvez o exemplo mais eloqüente de como se produz, através da mídia “livre”, uma liderança nacional, seja o de Fernando Collor de Mello que foi alavancado de liderança regional em seu Estado, para liderança nacional, presidente da República, “caçador de marajás”.

oficial, o político, agora administrador, consegue através da imprensa oficial, agora mais sutilmente, promover-se por fazer alusão ao tipo característico que os administrados, eleitores em potencial, poderão identificá-lo.

Dessa forma, fica bem mais fácil, através de instrumentos publicitários tais como as logomarcas e símbolos, obter proveito da aplicação do princípio da publicidade, pisoteando a impessoalidade, através de campanhas e referências na publicidade oficial, de elementos que possam identificar e, em consequência, promover o administrador público por algum feito que tenha sido desenvolvido por sua Administração. As possibilidades de burla ao princípio da impessoalidade, no trato com a publicidade pública, são inúmeras, e, a cada dia, as notícias que nos chegam aos ouvidos parecem indicar que não tem fim a criatividade dos que se propõem a aproveitar-se dos recursos públicos para obterem vantagens ilícitas.

3. A NORMA

3.1 Considerações preliminares

Antes de analisar especificamente o conteúdo da norma preceituada no art. 37, § 1º da Constituição Federal, faz-se necessário explicitar a conceito de direito e de sistema jurídico adotado na construção deste trabalho, posto que tal questão é de vital importância para situar a interpretação da norma citada assim como também para proposta de soluções e da discussão que se vai desenvolver a partir daqui.

O presente estudo adota como idéia de direito e de Constituição a visão sistemática, tal qual também descrita por Gomes Canotilho, como aludido alhures. Esta visão, por sua vez, encontra guarida nas lições de Konrad Hesse e Claus Wilhelm Canaris. Tal perspectiva também é acompanhada, com algumas poucas ressalvas, por Robert Alexy. Entre nós, podemos citar exemplificativamente, que tal posição é adotada por Eros Roberto Grau.

Tendo sido posto isto, tem-se de determinar desde já que tal compreensão de direito e de sistema jurídico não é axiomático-dedutiva, fechada, mas uma compreensão de sistema aberto de princípios e regras, que não colide propriamente com a tópica, mas com ela se completa mutuamente³⁴. De sorte que se pode falar – com ressalvas – em um sistema jurídico tópico-sistemático. Ressalvam-se nesse sentido, as observações de K. Hesse, de que o intérprete, quando se lança à tarefa de interpretação, não é “livre” para escolher o *topoi*, mas está limitado àqueles dados pela Constituição.

Dentro desta visão de sistema jurídico, tanto regras quanto princípios são normas, ou seja, dotados de caráter prescritivo. Esse entendimento de princípios como força ordenadora, de função normogénica, não é nova. A novidade, a partir de Crisafulli³⁵, é a descoberta deste como dotado de normatividade, ou seja, aplicabilidade aos casos concretos, não só em caso de lacunas³⁶, mas, ao mesmo tempo, ou conjuntamente com as regras.

³⁴ CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*, p. 273-277.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 230.

³⁶ Como no caso do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Dentro dessa concepção pode o aplicador do Direito recorrer aos princípios tal qual faria se das regras necessitasse. Poderá o interprete ir ainda além, em casos em que uma regra confronte com algum princípio, poderá aquele encarregado de extrair da norma seu conteúdo afastar a aplicação da regra submetendo-a ao princípio, tanto mais quando se tratar de norma infraconstitucional. Dessa forma o aplicador e interprete da norma estaria fazendo um controle pontual, incidental ou concreto de constitucionalidade. Assim o intérprete de direito, em sua missão, compreende o direito por inteiro. Esse entendimento se coaduna com a compreensão de que o direito é uno, não obstante a repartições didáticas operadas, ainda assim e se mostra uno, e como tal deve interpretado por inteiro, conforme já declarou o eminente jurista Eros Roberto Graus, para quem “Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”.

Não obstante os princípios não apresentem suporte fático, tal qual regras, eles são de relevância incontestável dentro de um sistema jurídico calcado numa Constituição composta de princípios e regras. Princípios podem ser considerados como *mandado de otimização* que segundo Alexy, criador da figura, é uma prescrição nos sentido de que algo deve ser obtido não maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas ou jurídicas, ou seja, comporta graus de efetivação.³⁷ Devido a amplitude de aplicação dos princípios não raro se encontram eles em situação confrontante. Princípios jurídicos têm sempre, entre si, uma tensão permanente, que se revela diante de casos concretos. Em outros termos, segundo Canaris, poderíamos afirmar que “princípios ostentam o seu sentido próprio apenas numa combinação de complementação e restrição recíprocas”, ou, ainda, que “o entendimento de um princípio é sempre, ao mesmo tempo, de seus limites”.³⁸ Por sua vez, as regras compõem outra espécie de norma que se aplicam sob a forma de proposições disjuntivas, ou seja, ou são aplicadas ou não. Pode-se dizer então que, em outros termos, as regras obedecem à lógica do tudo ou nada.

Nesse contexto teremos que, conflitos entre princípios são resolvidos através de ponderação e harmonização, a ser resolvido por meio de valoração ou adequação entre eles, atentando-se ao caso concreto. Um dos princípios em

³⁷ ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 86-87, apud FINGER, Júlio César. *Constituição e Publicidade*.

³⁸ CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. Trad. A. Menezes Cordeiro. 2ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 92-95, apud FINGER, Júlio César. *Constituição e Publicidade*.

aparente conflito cederá em favor do outro que, naquele caso, poderá se apresentar como mais adequado ao caso concreto. A colisão entre regras – antinomia – é resolvida no âmbito da validade, por meio da introdução de uma cláusula de exceção ou através dos chamados critérios de solução de antinomias.³⁹ Diante disto podemos dizer que princípios não se confrontam haja vista que estão em constante tensão que apenas se evidencia no caso concreto, e é neste momento que os princípios precisam ser ponderados para que se tenham a melhor aplicação do direito, já no que concerne às normas, por serem proposições disjuntivas, estas sim estão passíveis de colisão ou confronto onde, no mais das vezes, se afasta uma das conflitantes para se aplicar a outra.

Grande relevância dentro da idéia de direito como um sistema aberto de princípios e regras tem os princípios da concordância e da proporcionalidade. Por meio deles é que os princípios dialogam em caso de aparente conflito. O princípio da proporcionalidade, assim com o temos hoje, é resultante de um longo trabalho de construção da doutrina germânica, baseado em decisões do Tribunal Federal Constitucional daquele país. Discute-se na teoria geral do direito a sua natureza jurídica como um princípio de interpretação ou como princípio geral do direito. Seu desenvolvimento deu-se inicialmente no Direito Administrativo, como forma de controle dos atos administrativos punitivos (como princípio da proibição de excesso) e depois se espalhou para outros ramos do direito, notadamente o Constitucional.

É esclarecedora a observação de Jellinek acerca da proporcionalidade como proibição de excesso, para quem “não se abatem pardais com canhões”. Destina-se em linhas gerais, em se obter uma decisão que implique adequação entre o meio empregado e o resultado ou fim obtido.⁴⁰

Desta feita, diante do aparente confronto entre princípios deve o intérprete ponderar os bens jurídicos em cotejo a fim de que um dos princípios ceda em favor do outro considerado, no caso concreto, mais importante ou mais adequado, face à principiologia constitucional, de modo que resultem todos preservados. Como resultado de tal desenvolvimento, tem-se entendido que o dever de proporcionalidade implica o atendimento de outros três subprincípios, elementos ou

³⁹ Hierárquico, Cronológico ou da Especialidade.

⁴⁰ FINGER, Julio César. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da Administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p. 95.

conteúdos parciais: a *adequação*, (ou pertinência), a *necessidade* e a *proporcionalidade propriamente dita*.

Desse modo, a restrição do princípio que vai ceder em favor do outro será adequada, quando for apta para o fim pretendido. Deve ser a restrição o meio certo para alcançar o fim proposto. Por conseguinte a restrição do princípio será necessária quando não houver outro meio menos restritivo – mais suave – para a obtenção do resultado pretendido. Finalmente a restrição do princípio será proporcional, quando o aplicador do direito, analisando a situação jurídica e os interesses em cotejo, e ponderando os princípios envolvidos no aparente conflito, conseguir aquilatar qual deles, à luz do direito, merece ceder, de modo que nenhum dos princípios envolvidos resultem anulados em seu “núcleo essencial”.⁴¹ O que se pretende é a máxima otimização de todos eles no caso concreto. A constituição é que deverá, nesse caso, fornecer qual o fim almejado. É nesse último passo que, enfim, se dará a ponderação entre os princípios em colisão. O princípio da concordância prática corresponde à proporcionalidade propriamente dita.

No direito de matriz anglo-saxônica, desenvolveu-se, a partir da garantia do *due process of law*, em sua dimensão material, o chamado princípio da razoabilidade, que tem, segundo alguns, o mesmo conteúdo e função que o princípio da proporcionalidade no direito europeu continental. Enquanto o princípio da proporcionalidade se desenvolveu no Direito Administrativo, como controle da intervenção na esfera individual e do exercício do poder de polícia, deduzido, pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão a partir do Estado de Direito, o princípio da razoabilidade teve berço no controle da atividade legislativa, a partir da garantia do devido processo legal, em sua dimensão material. Entre nós, vê-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tanto a alusão à proporcionalidade quanto à razoabilidade.

O que se deve compreender desse desenvolvimento é que: a interpretação de qualquer norma constitucional ou infraconstitucional deverá tomar em conta toda a normatividade constitucional, a partir dos princípios maiores, reitores do sistema, e o resultado obtido deverá atender à máxima efetividade de todos eles, no caso concreto. Como estamos analisando uma norma que se constitui

⁴¹ Para Alexy, que conceitua princípio como um mandado de otimização no sentido de obtenção de um fim, na máxima medida das possibilidades fáticas e jurídicas, a adequação e a necessidade dizem respeito às possibilidades fáticas, já a proporcionalidade referem-se às possibilidades jurídicas.

na densificação dos princípios da publicidade e da impessoalidade, o intérprete deve trabalhar para extrair de tal norma um entendimento que atenda ao que exige ambos os princípios.

3.2 Estrutura e Conteúdo do art. 37, § 1º, da Constituição Federal

3.2.1 Generalidades

Diante do foi examinado até então, cabe agora analisar detalhadamente o conteúdo e a estrutura do parágrafo 1º do art. 37 da Constituição Federal para que possamos, seguindo o modelo de interpretação do direito proposto neste trabalho, compreender o alcance da norma em comento e como a publicidade, ou propaganda, pública se enquadra dentro do sistema jurídico pátrio, em especial com relação à referida norma.

O art. 37, § 1º da CF assim preceitua:

§ 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.

Como já mencionamos, a norma em apreço é resultado da densificação dos princípios da impessoalidade e da publicidade, buscando, através da concretude conferida aos princípios, melhor possibilidade de aplicação do conteúdo principiológico ao caso concreto. A regra tenta compatibilizar um dever de omissão do Estado, que se consubstancia na impessoalidade, com a exigência maximizada no princípio da publicidade de que toda a atividade da Administração seja tão transparente quanto moralmente necessário e juridicamente possível.

Há desse modo, na mesma regra, uma prescrição negativa e uma positiva, dois princípios constitucionais em potencial conflito. O administrador deve encontrar, destarte, através da ponderação, utilizando da proporcionalidade, a aplicação máxima desses dois princípios, ou seja, o máximo de publicidade tanto impessoal quanto possível. Não se pode perder de vista que princípios tais como o da publicidade e o da impessoalidade, assim como também a legalidade, a

moralidade e outros, devem ser sempre considerados na compreensão de qualquer norma do nosso ordenamento haja vista que “não se interpreta a constituição em tiras”.

3.2.2 publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Inicialmente cumpre observar que a estrutura do texto legal em comento, nos leva a entender que a intenção do legislador era incluir toda e qualquer forma de divulgação de atividade administrativa, quer seja ela obrigatória – quando a publicidade do ato e condição para sua validade – quer seja ela facultativa.

Ademais pela utilização do termo *órgãos públicos* interpretada conjuntamente com o caput da o art. em comento nos revela que qualquer órgão, seja ele da Administração direta ou indireta está abarcado pela impessoalidade exigida no exercício da publicidade. É correto também entender que não apenas os órgãos públicos, mas também entidades privadas dotadas de função pública, ou seja, que perseguem um fim público, também estão sob o julgo da norma. Não apenas os órgãos da Administração direta e indireta, há que se cogitar também a aplicação da impessoalidade em outras entidades, que, embora não sejam administradas pelo poder público, são por ele mantidas, subvencionadas ou auxiliadas. Embora a regra do § 1º do art. 37 tenha se referido somente “à publicidade dos órgãos públicos”, a correta interpretação de todo o programa normativo principal nos leva mais longe.

Levando em conta que a Administração, seja ela pública ou privada, é atividade típica do que não é proprietário, aduz-se que o administrador deve perseguir os objetivos da entidade que administra, e se tal entidade persegue finalidade pública, ainda que particular seja, assim também o fará seu administrador. Além disso, uma interpretação teleológica da norma em questão não nos permitiria aceitar que os recursos públicos migrem para a iniciativa privada para servir a fins que não os mesmo objetivados pelas entidades públicas.

A impessoalidade está ligada à generalidade da norma como forma de garantia da igualdade formal. A dominação legal de que nos falou Max Weber assenta-se na formalidade e na abstração da norma. Logo, se os fins da entidade,

mesmo que privada, são gerais e abstratos, a atividade que desenvolve não poderá ser dirigida a beneficiar ou a prejudicar pessoas vinculadas aos administradores. O Poder Público não mantém, subvenciona ou auxilia entidade que não atenda, de algum modo, a uma finalidade dirigida ao bem comum. Se o fizer, incorre o agente responsável em atentado contra os princípios da Administração. Assim, também as entidades privadas que recebam verbas públicas devem seguir a máxima da impessoalidade. Mesmo que não se vá a tanto, uma perspectiva teleológica nos aponta que não teria qualquer sentido o dinheiro público migrar para uma entidade privada e ser aplicado em finalidades pessoais.

A lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, que regulamentou o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, estabeleceu várias hipóteses de violação do princípio da impessoalidade em seus arts. 9º, 10 e 11, as quais se aplicam em caso de publicidade irregular. Este diploma legal em seu art. 1º, preceituou que as suas disposições, além da Administração direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, às *empresas incorporadas ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual* (art. 1º), e ainda às *entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como aquelas para cuja criação ou custeio o erário público haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou renda anual* (art. 1º, parágrafo único).

Como se pode perceber, tanto as entidades da Administração pública direta e indireta, como também as entidades privadas em cujo patrimônio ou renda se incorpore verbas públicas, independente da mensuração da participação do dinheiro público, estão sujeitas às sanções da Lei de Improbidade Administrativa no que concerne ao atendimento ao princípio da impessoalidade. Portanto, não será por falta de normatização que negará aplicação ao princípio em comento.

3.2.3 Caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal.

Essa construção presente na norma do art. 37 § 1º condicionou a publicidade governamental a um duplo requisito de validade. Inicialmente, ela deve se impessoal, não configurando “promoção pessoal”, ou seja, culto ou louvação do administrador (propaganda), e este será um requisito de cunho negativo, por exigir do administrado uma conduta negativa, não no sentido valorativo, mas no sentido de se abster de algo. Além disso, finalisticamente deve ela perseguir um desiderato educacional, informativo ou de orientação social, sob pena de desvio de finalidade, e aqui teríamos um requisito de cunho positivo, pois não apenas exige do destinatário da norma que se abstenha de algo, mas, além disso, prescreve uma conduta positiva.

Essa construção textual contida na norma em análise tem inegáveis méritos, no sentido de promover o efetivo cumprimento da regra em comento. Todavia, se for tratada de uma forma dogmática à moda do positivismo legalista, padecerá de alguns problemas, não buscando o intérprete a hermenêutica adequada, ou deixará a norma de ser aplicada, ou incorrerá em excessos. Ademais, a interpretação pela divisão estanque em duas fases, ou em dois requisitos ou elementos, pode se revelar, na prática, artificial. Havemos de concordar que é muito difícil que, lançando mão de algum meio de comunicação para divulgação de algum ato, o administrador, ainda que perseguindo apenas um fim público, não vá, mesmo que de maneira indireta, se beneficiar da divulgação. Não há como elogiar a *Monalisa*, sem que nossa mente se reporte de imediato a Leonardo da Vinci, nem tampouco louvar a construção de Brasília sem, ainda que indiretamente, louvar, ao mesmo tempo, Juscelino Kubitschek e Oscar Niemeyer.

Antevendo esta dificuldade o legislador sabiamente, não apenas exigiu que se abstinêsse o administrador de realiza promoção pessoal em publicidade pública, mas também vinculou a veiculação dela a um fim informativo, educativo ou de orientação social. Por procurar perseguir a concretização de um fim público para publicidade governamental, optou o constituinte por enumerar essas três finalidades. Educação significa, segundo Aurélio Buarque de Holanda, o “processo de

desenvolvimento da capacidade física, intelectual, e moral da criança e do ser humano em geral, visando a sua melhor integração geral e social”.⁴² Informação, segundo o mesmo dicionarista, vem a ser um “dato acerca de alguém ou algo”, “Comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou do público”.⁴³ Já orientação, ainda pelo mesmo autor, assume um significado conforme a finalidade da atividade, podendo ser educacional, escolar profissional, etc. Tem, entretanto, um sentido de acompanhamento, através de técnicas, recursos e procedimentos realizados pelo responsável, relativamente ao orientado.⁴⁴

A informação e a orientação social são etapas da educação social, uma etapa mais ampla que deve ser desenvolvida pelo poder público de modo a propiciar o desenvolvimento pleno do indivíduo. Educar, levando em conta o campo de pesquisa por onde se desenvolve este trabalho, é, de fato, a atividade que, desenvolvida ou não pelo Estado, tem o fundamento de tornar a pessoa um ser informado de seus direitos e capaz de conhecê-los e de exercitá-los, ou seja, um ator consciente de seu papel dentro do Estado Democrático de Direito.

Em outras palavras, pode-se dizer que a publicidade que tem caráter informativo educativo e de orientação social é aquela que visa a dar a conhecer (informação), que procura acompanhar o processo de desenvolvimento do cidadão (orientação) e que tem por objeto o desenvolvimento das pessoas (educação), de modo que possam elas exercer com plenitude os seus direitos fundamentais.

Ter a Constituição estabelecido um conteúdo para a publicidade estatal já representa, certo modo, uma limitação a ela. Buscou-se já delimitar um conteúdo de interesse público. Desse modo, a conduta positiva do administrador, no caso o dever de informar, recebe um limitador finalístico.

Além da finalidade delimitada, a regra constitucional estabelece a vedação da pessoalização, desde que ela se constitua em promoção pessoal. A forma como a regra esta posta na Constituição nos leva a identificar que a intenção do legislador foi impedir que o administrador público, ainda que agindo aparentemente na legalidade por cumprir o princípio constitucional da publicidade, tirasse algum proveito, ainda que indireto da publicação veiculada. O texto legal é incisivo em asseverar que na publicidade governamental não é permitido que conste

⁴² NOGUEIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 619.

⁴³ *Ibid.*, p. 944.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 1232.

“nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Ora, o que se vê é que o legislador encarou como promoção pessoal a simples identificação do agente público com qualquer ato que beneficia a coletividade e que é resultado, espera-se, da vontade geral. Embora seja de inegável importância a figura do agente público, por meio de quem se exterioriza a vontade da Administração, não é lícito que ele obtenha vantagem por identificar a realização de determinada obra como a sua própria pessoa e não com o ente no qual ele exerce a Administração. Prova disso é que os compromissos assumidos por um administrador, desde que dentro da legalidade, obrigam em todos os termos o seu sucessor no cargo.

Não se faz necessário para que se constate tal promoção pessoal, palavras que exaltem o administrador, suas qualidades, sua obstinação, seu apreço pela coisa pública, ou qualquer outra menção do gênero, ao contrário, a simples identificação do administrador como uma obra, serviço, programa ou campanha de órgão público, neste caso, custeada pelo erário público, já caracteriza a promoção pessoal.

Não se pode olvidar que se está a falar de princípios, e estes, dentro de um sistema aberto de regras e princípios, tanto se fortalecem quanto se limitam. O que se observa mais uma vez, é a colisão, no caso concreto a ser analisado, entre os princípios da publicidade. A vedação à promoção pessoal funcionará como vedação ao dever de informar. A impessoalidade significa fim público, da mesma forma que o caráter educativo, informativo e socialmente orientador. Deverá então o hermeneuta verificar se o meio publicitário empregado foi adequando suficiente e proporcional de modo a atingir a sua finalidade sem promover pessoalmente a autoridade.

3.2.4 Autoridade e servidores públicos.

Da mesma forma que a expressão “órgãos públicos” não tem a extensão restrita que poderia ter, à primeira vista, igualmente as “autoridades” e “servidores públicos” que estamos a significar não compreendem apenas aqueles ocupantes de cargos públicos, eletivos, de provimento efetivo ou em comissão. Como se anunciou

supra, a norma do art. 37. § 1º, abarca também aquelas pessoas jurídicas de direito privado não integrantes da Administração pública indireta, que recebem, de algum modo, verbas públicas, independentemente dos valores em que se deu a contribuição dos cofres públicos. Tendo a entidade privada percebido contribuição dos cofres públicos. Tendo a entidade privada percebido contribuição do erário, os responsáveis pela aplicação de tais valores estarão obrigados à sua observância. O dinheiro público não migra – ou não deveria migrar – para cofres privados para ser aplicado em fins não-públicos. Mesmo aplicado em serviços executados por entidades privadas, não perde o bem público a sua natureza e “afetação”. Logo, na entidade privada, também deve ser atendido o princípio da impessoalidade. Cabe igualmente lembrar que a Lei nº 8429/92, em seu art. 3º, preceitua ser ela aplicável “no que couber àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Assim também a Lei da Ação Popular, ao prever que a demanda será proposta “contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato” de responsabilidade das entidades mencionadas no art. 1º. Este, não demais lembrar, alude a “quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”. Por conseguinte, não somente os agentes públicos, mas também os dirigentes de entidades privadas subvencionadas pelo erário estão impedidos de promover publicidade pessoal com dinheiro público.

É evidente que a publicidade custeada com dinheiro público, da mesma forma que não pode se constituir em publicidade pessoal do administrador, não pode servir para fins partidários, uma vez que, ao se promover um partido político não se estaria promovendo pessoas, a não ser indiretamente. Uma interpretação meramente literal da Constituição talvez abrigasse uma tese como essa, permissiva da promoção partidária, conduta que certamente esbarra no conteúdo do princípio da impessoalidade. Apesar da importância que os partidos políticos tem na nossa ordem constitucional, como veiculadores do exercício de um dos direitos políticos (CF, arts. 14, § 3º, V e 17), não se poderão utilizar recursos públicos para propaganda partidária. É certo que os partidos políticos poderão fazer uso de recursos públicos oriundos de fundo partidário (art. 38, IV, da Lei nº 9096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos), mas a sua utilização é condicionada a certos

requisitos (CF, art. 17, § 3º e arts. 45 a 49 da Lei nº 9096/95). A propaganda partidária deve ser veiculada exclusivamente para: (i) fins de difusão dos programas partidários; (ii) transmissão de mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário; e (iii) divulgação da posição do partido em relação a temas político-comunitários (art. 45, incisos I a III da Lei 9096/95).

O que se veda, enfim, é que se utilize o espaço publicitário de um órgão que tem por finalidade o atendimento de um fim público, desvinculado da idéia de segmento eleitoral, que deve cumprir os preceitos do art. 37 da Constituição da República, de utilizar tal espaço para fins de propaganda partidária. Também um político, quando ascende ao poder deve ter em mente que, a partir de então, não é servo somente de sua vontade ou da vontade de seu partido, é servo por ocasião, da vontade da população que o elegeu. Por este motivo não pode tal político, agora agente público, usar os recursos públicos para satisfazer apenas à seus interesses ou somente dos interesses vinculados a ideologia do seu partido.

Em outros termos, o governante eleito não vai governar para seus filiados, mas para todos os cidadãos, os que nele votaram e os que não votaram. Da mesma forma, não pode a publicidade oficial desse órgão ser utilizada para fins de apologia ou convencimento de que a ideologia de tal partido é a melhor. A título de exemplo, a publicidade de uma prefeitura não poderia pregar que tal partido é o que melhor administra a coisa pública. O que não pode ser esquecido é a indeclinável realidade segundo a qual, em uma democracia, partidos políticos disputam eleições colocando em confronto o seu modo de governar, vale dizer, a ideologia que professam relativamente ao modo de atingimento do bem comum.

Em sendo assim, uma publicidade governamental que justifica ou fundamenta uma decisão, à luz de uma determinada opção política reveladora da ideologia que anima a agremiação partidária que assumiu o poder democraticamente, deve ser percebido com os olhos voltados para o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único da CF). A alternativa em sentido contrário significa acolher uma posição segundo a qual o exercício do poder político é neutro ou asséptico e não demanda uma ideologização das ações de governo, como se tanto fosse possível. De qualquer modo, vale lembrar a necessária objetivação da publicidade, de modo que ela não caracterize a “promoção” ou vinculação meritória da pessoa ou do partido.

4. A MARCA

4.1 Considerações Preliminares

O Direito não é uma ciência isolada das demais, não é um sistema hermético. Enquanto ciência humana, ou ciência do espírito, o Direito guarda relações com as demais ciências, assim como o próprio ser humano, que sendo um ser social por natureza, instintivamente busca relacionar-se com seus pares. Neste trabalho tem se mostrado evidente a relação entre o Direito e a Comunicação Social, mais especificamente entre a Publicidade e a Propaganda. Ao analisarmos como o dever de publicidade deve ser interpretado diante da exigência de impessoalidade, situação eminentemente jurídica, temos a necessidade de recorrer aos conceitos e fundamentos de outra ciência a qual se ocupa da comunicação entre os homens.

Iremos, a partir de então, analisar o conceito, estrutura e objetivo da criação de uma marca, conseqüentemente de uma logomarca que, certas vezes, tem nos símbolos seu componente mais expressivo. Já expomos alhures o que o ordenamento jurídico pátrio, notadamente em face da análise do art. 37, § 1º da Carta da República, espera da publicidade governamental, com reforço na exigência de que ela se abstenha da promoção pessoal do administrador público e, ao mesmo tempo, seja informativa, educativa ou socialmente orientadora. Portanto, agora nos cabe identificar o que é, e o que pretende, uma marca ou logomarca, para sabermos se este artifício da comunicação social tem lugar na publicidade governamental.

4.2 Delineamentos Conceituais

A atividade da propaganda tem várias estratégias para passar uma informação ao público destinatário, um desses instrumentos é a *marca*. Não há como se deparar com um letreiro onde se vê uma letra “M” em amarelo sobre uma base vermelha e não se lembrar de certa rede de lanchonetes com franquias pelo mundo todo, o M’c Donalds. Esse é o efeito que uma marca causa no seu público destinatário, a identificação com uma empresa ou instituição, por meio de uma mensagem direta e eficaz, às vezes mais e às vezes menos sutil.

O Professor Doutor Mauro Calixta Tavares, em obra tratando sobre a evolução das marcas ao longo da história, conceituou a marca como elemento que identifica a empresa ou instituição com o destinatário da mensagem e que lhe causa uma expectativa de obter um benefício, diferenciando o dono da marca, dos demais concorrentes. Escreve ele que *marca*:

É um nome, termo, signo, símbolo ou design, distinto ou combinado com função de identificar a promessa de benefícios, associada a bens ou serviços, que aumenta o valor de um produto além de seu propósito funcional, tendo uma vantagem diferencial sustentável.⁴⁵

Ainda na mesma obra, o Professor Mauro C. Tavares estabelece o conceito de outros elementos gráficos da propaganda tais como, logomarca (logotipo), símbolo e slogan. Para ele, logomarca é um símbolo, uma letra ou sinal, enfim, um elemento gráfico que denota significado para representar a empresa ou instituição⁴⁶. Diz ainda, o autor, que a “logomarca de uma empresa é considerada como uma síntese da identidade de marketing”⁴⁷. Acrescenta ele o conceito de símbolo como sendo o elemento da marca que representa um objeto ou direção e, ainda, que desperta respostas emocionais⁴⁸. Seguindo em definir os elementos da marca, o escritor menciona que slogans são:

[...] as vocalizações (vocare), representando vocatio, a chamada ou vocalização da marca. São frases ou sentenças usadas repetidamente na propaganda de uma empresa, produto ou serviço. O slogan é o comando para relações internas e externas.”⁴⁹

Outro autor da doutrina publicitária define marca como sendo:

[...] signo **distintivo** e notório de um produto convenientemente distribuído, que proporciona uma imagem **personalizada** da sua **diferenciação**, e oferece a garantia de uma satisfação máxima da sua necessidade e desejo,

⁴⁵ TAVARES, Mauro Calixta. *A força da marca: como construir e manter marcas fortes*. 1ª ed. São Paulo: 1998, p. 21

⁴⁶ *Ibid.*, p. 26

⁴⁷ *Ibid.*, p. 26

⁴⁸ *Ibid.*, p. 28

⁴⁹ *Ibid.*, p. 28

ao maior número possível de consumidores deste tipo de produto.”⁵⁰ (grifamos).

Note-se que o último autor citado, assim como os demais, entende a marca como elemento que identifica e pessoaliza uma empresa ou instituição junto ao seu público alvo. Em paralelo com o meio administrativo, podemos dizer que um prefeito não será apenas mais um prefeito dentre os vários na história de seu município, e dentre todos os municípios do Brasil, se ele construir na sua Administração uma marca que o faça ser lembrado pela população, não apenas durante a sua Administração, mas também posteriormente, assim como também uma empresa se destaca da concorrência através da marca que a identifica junto a seus consumidores.

Ainda sobre o conceito de marca, vejamos o que diz David A. Aaker para quem a marca “é um nome e/ou símbolo distintivo (como um logotipo, marca registrada ou desenho de embalagem) que serve para identificar os produtos ou serviços de um fabricante ou grupo de fabricantes e para diferenciar da sua concorrência.”⁵¹

Percebe-se mais uma vez o uso recorrente de termos tais como: “identificar”, “diferenciar” e “distintivo”. O uso destes termos denota claramente que o objetivo primordial da marca é criar um vínculo entre o dono da marca e o destinatário da mesma. Seu fim principal é tornar relevante para o consumidor ou, no caso deste trabalho, para o administrado a figura da Administração, mas não de forma genérica, como deveria ser, antes disso, de forma distintiva, de modo a diferenciar a Administração de quem lança a marca, das demais dos administradores que passaram ou que virão.

⁵⁰ SCHOCKER, A. D., SRIVASTAVA, R. K. e RUEKERT, R. W. *Challenges and opportunities facing Brand Management: an introduction to the special issue*. Journal of Marketing Research. Vol. XXXI, May, p. 149-158, APUD, Elisabete M. Serra e José A. V. Gonzalez: *A marca: avaliação e gestão estratégica*. p. 22

⁵¹ AAKER, David A. e ÁLVAREZ DEL BLANCO, R. M. *Capitalizar el poder de la marca*. Harvard DEUSTO Business Review, 61/3, p. 62-73 apud SERRA, Elisabete M. e GONZALÉZ José A. V. *A marca: avaliação e gestão estratégica*. p. 22

4.3 A criação de uma marca

Não se cria uma marca ao acaso. Cada detalhe impresso numa marca, sua cor, sua forma, um texto que por ventura tenha, tudo que compõe a marca está ali com o intuito de transmitir uma idéia ao destinatário da marca. O sucesso de uma marca está na capacidade que seus elementos têm em transmitir a mensagem idealizada ou na capacidade de que o destinatário da informação, no momento em que visualiza a imagem, possa lembrar-se da empresa ou instituição.

Para David A. Aaker, conseguir “que os consumidores reconheçam e recordem sua marca pode assim melhorar de maneira considerável a equidade da mesma”, ao passo que equidade da marca para o mesmo autor é “um conjunto de recursos, inerentes a uma marca registrada e a um símbolo, que se agregam ao valor proporcionado por um produto ou um serviço, em benefício da empresa ou de seus clientes”.⁵²

Quando o profissional publicitário busca criar uma marca de sucesso ele sabe que esta marca deve refletir as melhores qualidades da instituição que a usará. E quando dizemos melhores, dizemos do ponto de vista genérico, ou seja, as melhores qualidades da instituição, e também relativamente ao que procura o público alvo. Desta forma, uma marca de uma empresa de segurança que tem o símbolo de uma águia, por exemplo, mostra-se apropriada, pois a águia representa alguém que está sempre alerta e que tem a força necessária para defender se preciso for.

O administrador público que se dispõe a criar uma marca para sua Administração, tal qual uma empresa, também se beneficia desta técnica publicitária. Assim, um jovem prefeito, ao criar sua marca, junto com seu publicitário, priorizara slogans que denotem força, frases que sugiram juventude, construindo uma marca que possa trazer na mente de quem a vê, a lembrança de alguém jovem, com a disposição inerente à juventude.

Da mesma forma, um governador mais idoso prezaria pela sabedoria, pela experiência e pela parcimônia em seus slogans. Ainda nesse raciocínio, se uma mulher ascende ao poder e determinada esfera da federação, certamente optará,

⁵² AAKER, David A. *Criando e administrando marcas de sucesso*. Trad. Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 1996, p. 17 e 18.

como marca, algo que denote qualidades maternas, só alcançáveis em mensuração maternal pelas mulheres, tais como, amor, beleza, atenção e dedicação.

É claro que nada impede que uma mulher também possa optar por slogans que denotem disposição, tal que um jovem, ou que denotem sabedoria, assim como não insano imaginar que um governante mais maduro pode querer optar por slogans que também denotem disposição, mas o que realmente é invariável é que a qualidade expressada na marca, tem de ter o poder de remeter o administrado à figura do administrador, do contrario não alcançará seu fim enquanto marca.

Símbolos também são cuidadosamente escolhidos no momento da construção de uma marca. Um martelo pode ser simbolizar o trabalho nas fábricas ou o sindicato dos marceneiros, por exemplo. Uma foice ou enxada pode significar trabalho no campo, favorecimento a quem garante no meio rural o sustento da sociedade urbana. Entretanto não se pode negar que os símbolos mencionados aqui, embora aparentemente inofensivos ao princípio da impessoalidade, podem remeter seu observador a uma ideologia política e, por conseguinte, um administrador público que seja simpatizante de tal ideologia. Outros exemplos existem tais como, a “flor” do Partido Democrático Trabalhista, o “tucano” do Partido da Social Democracia Brasileira e a clássica “estrela” do Partido dos Trabalhadores.

Cores também são signos poderosos, para identificar o administrador público. Certas cores estão tão vinculadas com certas orientações ideológicas e partidárias que, quando utilizadas na publicidade pública, podem facilmente configurar propaganda pessoal do administrador. Não estamos aqui fazendo campanha pela exclusão de certas cores da rotina da Administração pública. Mas o uso repetido, denotando preferência por certa cor, deve observar toda cautela para que não manifeste intencional ou não intencionalmente a promoção pessoal do servidor.

4.4 Recordação e Conscientização da marca

A conscientização de uma marca, segundo Aaker⁵³, “refere-se à presença de uma marca na mente” de quem tem contato com ela. Refere-se, portanto, à capacidade que a marca tem de se instalar na mente de seu destinatário. A conscientização pode ser medida de acordo com as diferentes formas como indivíduo vai recordar da marca, variando desde o reconhecimento e passando pela recordação.

Neste processo a marca se instala na lembrança de quem a absorve (consumidor ou administrado) e funciona como uma gaveta na mente deste. Toda informação que se refere ou que é vinculada à aquela marca vai ser arquivado pelo cérebro como se fosse um arquivo. Emoções, sensações, vantagens, ou quaisquer reações ao contato do administrado com a Administração através da marca será guardado na memória do administrado, em uma gaveta identificada pela imagem da marca.

Assim, quando a Administração pública realiza obras públicas, organiza eventos, ou ainda, quando o poder público presta algum serviço à comunidade e junto com o benefício respectivo vai atrelada a divulgação de uma marca, ele esta tornando a memorização do benefício pelo administrado. Quando essa marca tem a capacidade de identificar não apenas o poder público, mas também o detentor temporário de tal poder, ela configura promoção pessoal de tal administrador público.

⁵³ AAKER, David A. *Criando e administrando marcas de sucesso*. Trad. Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 1996, p. 20.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ultimando os trabalhos devemos agora compilar as conclusões às quais pudemos chegar depois de apreciar as informações trazidas a lume nas páginas antecedentes. Podem realmente símbolos e logomarcas fazerem parte da publicidade pública sem colocar em xeque a efetivação do princípio da impessoalidade e em consequência todo sistema aberto de normas e princípios que compõe o ordenamento jurídico pátrio?

Entendemos que a publicidade é princípio que merece atenção dos aplicadores do direito, sobretudo dos administradores públicos, haja vista que a publicidade dos atos públicos, exigida pelo referido princípio, é condição “*sine qua non*” para o exercício da democracia. Só será possível, para os administrados, exercerem o controle sobre as atitudes dos governantes escolhidos se houver publicidades dos atos. A publicidade dos atos, obras e serviços públicos confere à Administração pública a condição de ser pública por dois ângulos: primeiro, no sentido de pertencer a todos e, portanto, ser do interesses de todos; segundo, por prezar pela transparência na Administração, atitude que confere credibilidade ao administrador público é à Administração.

Percebemos também que a impessoalidade, produto da densificação de princípios mais abrangentes, notadamente a legalidade e a igualdade, é outro dos princípios “ponta de lança” na Administração pública. O desenvolvimento da impessoalidade como princípio, dentro do Estado de Direito, a partir da transmigração da imparcialidade exigida no Poder Judiciário e transmigrada para o Executivo quando este era suscitado a atua em um contencioso administrativo traça os rumos para entender os objetivos deste princípio. Do administrador impessoal se espera que, em suas atitudes, especificamente no uso da publicidade pública, este não venha a agir visando a algum interesse particular. Afinal, o “príncipe é tão mais capaz de comandar quanto mais é invisível”.⁵⁴

Não entendemos, porém, que a publicidade pública não acolhe campanhas publicitárias que visem convencimento dos administrados a adotar alguma conduta ou opinião, desde que tal conduta ou opinião não guarde referência com a promoção do administrador público. Afinal, é perfeitamente possível que a

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 98.

Administração pública lance mão de propaganda (em sentido jurídico, e publicidade em sentido publicitário) para, por exemplo, estimular os administrados a adotar medidas preventivas contra certa doença ou realizar campanha publicitária contra a violência, e ainda sim observar o princípio da impessoalidade.

Houvemos por concordar ainda que a norma expressa no art. 37, § 1º da Constituição Federal é resultado ponderação dos princípios da impessoalidade e da publicidade. O princípio da impessoalidade traz uma carga positiva na norma, exigindo que todo ato administrativo seja publicizado, já o princípio da impessoalidade, de carga negativa, nesse caso, age como limitador da publicidade evitando seu uso impróprio e delimitando constitucionalmente seus objetivos e moldes de divulgação.

Por vezes a interpretação viciada de uma norma, seja princípio ou regra, pode propiciar ao aplicador/interprete mal intencionado do direito, ao extrapolar ou se desviar do real conteúdo da norma, possa obter vantagem injusta, que, às vezes, até legal pode parecer, se considerarmos legalidade em seu sentido positivista ultrapassado, diferente da tendência atual, que é considerar a legalidade como princípio que preza pela obediência ao Direito e não apenas à regra.

Diante desta possibilidade é que, dentro da metódica estruturante, confronto entre princípios mais abrangentes com a necessidade de atender a situações práticas exigindo o fortalecimento de sua determinabilidade e aplicabilidade, possibilita a densificação desse princípio, revelando princípios outros e mais específicos.

Por fim, compreendemos que as logomarcas, elementos visuais da marca constituem, a luz da doutrina publicitária, fator de identificação entre a Administração público e administrado. Se essa identificação fosse de maneira genérica, nenhum mal haveria, ao contrário, seria até louvável, pois teria a capacidade de chamar a população a trabalhar junto com o poder público, em parceria. O problema reside no fato de que, segundo os autores que se espraiam na seara publicitária, a marca, e, por conseqüência, também a logomarca têm o condão de distinguir uma Administração de outra que passou ou que virá, assim, pode-se dizer que o efeito mais evidente de uma marca associada à Administração pública é a identificação do administrado com o administrador que a usa.

No cenário político atual, onde uma imagem vale mais que uma idéia, qualquer elemento que tenha o poder de fazer o administrado, eleitor em potencial,

lembra com mais facilidade dos benefícios auferidos na Administração de certo político ou partido político é uma vantagem inegável. E quando essa vantagem ilícita se verifica, ainda que sem intenção, as despesas do erário público, deve ser identificado e combatido pelos órgãos competentes.

Posto isto, auferimos que não cabe na Administração pública, qualquer tipo de publicidade que tenha o condão de tornar o administrador público mais importante que a própria informação que se de repassar à população. Como vimos alhures, as marcas tem o objetivo principal de identificar, **pessoalizar**, distinguir uma instituição dentre outras no mesmo segmento.

Nesse sentido, entendemos que o uso de logomarcas na publicidade governamental, *a priori*, não atende a nenhum dos objetivos aos quais deve se prestar a publicidade pública, ao contrário, tem o objetivo de pessoalizar a Administração na figura de seu administrador, independente de intenção deste. Assim, optamos pela idéia de que este artigo publicitário, a marca ou logomarca, tão comercialmente relevante e utilizado, não encontra acolhimento nos limites e objetivos que persegue a publicidade governamental.

REFERÊNCIAS

AAKER, David A. *Criando e administrando marcas de sucesso*. Trad. Eduardo Lasserre. São Paulo: Futura, 1996.

AAKER, David A. e ÁLVAREZ DEL BLANCO, R. M. *Capitalizar el poder de la marca*. Harvard DEUSTO Business Review, 61/3.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marcos Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997

CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995

_____. *Tratado de Direito Administrativo*. V. X, Rio de Janeiro: Forense, 1972.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1997

ENTERRÍA, Eduardo Garcia. *Democracia, Jueces y Control de la administración*. 4ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 1998

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995

FINGER, Julio César. *Constituição e publicidade: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da Administração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 1997

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoiese do Direito na sociedade pós-moderna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração pública*. São Paulo: Dialética, 1999

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994,

SAMPAIO, Rafael. *Propaganda de A a Z: Como usar a propaganda para construir marcas e empresas de sucesso*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999

SANDMANN, Antônio José. *A linguagem da propaganda*. Coleção Repensando a Língua Portuguesa. São Paulo: Contexto, 1993,

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000

TÁCITO, Caio. *O princípio da legalidade: ponto e contraponto. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*, Celso Antônio Bandeira de Mello (Org.). São Paulo: Malheiros, 1997

TAVARES, Mauro Calixta. *A força da marca: como construir e manter marcas fortes*. 1ª ed. São Paulo: 1998