



NF 842265

MPRJ 202300194223

Promoção

Cuida-se de expediente de ouvidoria anônima, com o seguinte teor (index 001):

Prefeita de Paracambi RJ, Lucimar Ferreira também conhecida como Lucimar do Dr Flávio vem utilizando perfil da rede social instagram <https://www.instagram.com/p/CnnSXL1OChv/?igshid=YmMyMTA2M2Y=> para auto promoção em clara violação a princípio da impessoalidade plasmado no Art. 37 da CF/88 e que portanto, exige a intervenção do Ministério Público para apuração da extensão da conduta e eventual responsabilidade na forma que entender cabível.

A representação foi instruída com link de acesso à publicação realizada no perfil pessoal da Sra. Lucimar Ferreira na rede social *Instagram* e com cópia da referida publicação:



Na promoção de index 005, pontuou-se que, de acordo com o comando da Constituição da República, art. 37, §1º, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve 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.

A Lei n.º 8429/92, por sua vez, prevê no art. 11, XII, que caracteriza ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a realização de “ato de publicidade, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos”.

Em análise ao material encaminhado pelo noticiante, verifica-se publicação relacionada à política de gratuidade do transporte público municipal implementada pela gestão da atual Prefeita do Município de Paracambi. **A publicação conta com imagem e logomarca pessoais da Prefeita.**

Diversamente, em consulta às redes sociais [Facebook](#) e [Instagram](#) da Prefeitura de Paracambi, foram encontradas publicações institucionais acerca da política em questão. Nessas publicações, **consta a logomarca da Prefeitura Municipal e não consta referência à pessoa da Prefeita Municipal:**

**Vai de Curio é de graça!**  
Veja os horários

**Linha 01**  
Jardim Nova Era - Guarajuba - Lages

1ª	5:00	8ª	14:20
2ª	6:20	9ª	15:40
3ª	7:40	10ª	17:00
4ª	9:00	11ª	18:20
5ª	10:20	12ª	19:40
6ª	11:40	13ª	21:00
7ª	13:00	14ª	22:20

**Linha 02**  
Jardim Nova Era - Lages - Guarajuba

1ª	5:40	8ª	15:00
2ª	7:00	9ª	16:20
3ª	8:20	10ª	17:40
4ª	9:40	11ª	19:00
5ª	11:00	12ª	20:20
6ª	12:20	13ª	21:40
7ª	13:40		

**Linha 03**  
Paracambi - Bom Jardim

1ª	8:00	8ª	14:30
2ª	7:30	9ª	13:30
3ª	8:30	10ª	12:30
4ª	9:30	11ª	11:30
5ª	10:30	12ª	10:30
6ª	11:30	13ª	20:30
7ª	13:30		

**Linha 04**  
Paracambi - Cascata

1ª	8:40	8ª	13:50
2ª	7:40	9ª	12:40
3ª	8:50	10ª	11:40
4ª	10:40	11ª	20:50
5ª	11:40	12ª	21:40

**ÔNIBUS TARIFA ZERO**

219 likes 52 comentários 81 compartilhamentos



Assim, verifica-se que a publicidade institucional da política em foco, realizada pelos canais oficiais da Prefeitura, não contém qualquer carga de promoção pessoal, constando a menção ao ente público responsável e ausente qualquer referência pessoal a agentes políticos.

Já no que se refere à publicidade encaminhada na representação, trata-se de **material de divulgação de política pública, veiculado em canal particular da Prefeita Municipal, com promoção pessoal da mesma.**

A questão da liberdade de expressão de agentes políticos em redes sociais de *internet* tem suscitado intenso debate jurídico, tratando-se de matéria ainda sob desenvolvimento jurisprudencial.

Na linha de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), há que se distinguir a **divulgação institucional** veiculada em canais oficiais do ente público (norteada pela norma constitucional do art. 37, §1º<sup>1</sup>) da **divulgação pessoal** veiculada nos canais do mandatário ou do partido político (desde que seja assumida

<sup>1</sup> Constituição da República, art. 37, § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



com os seus recursos e limitada “ao que seja descrição informativa de sua conduta e com limites em sua atuação”, “para que não incorra em publicidade pessoal, constitucionalmente vedada”).

Eis o trecho da decisão do STF (grifou-se):

“A divulgação feita pelo parlamentar de seus atos e iniciativas pode não constituir promoção pessoal indevida **por não se confundir** com a **publicidade estatal** prevista no § 1º do art. 37 da Constituição da República.

Mas para que não incorra em publicidade pessoal, constitucionalmente vedada, há que se limitar ao que seja descrição informativa de sua conduta e com limites em sua atuação.

A divulgação relacionada especificamente à prestação de contas pelo parlamentar ao cidadão não constitui situação vedada pela Constituição da República desde que **realizada nos espaços próprios do mandatário ou do partido político e seja assumida com os seus recursos, não se havendo de confundi-la com a publicidade do órgão público ou entidade. (...) para que se não se confunda a publicidade institucional de órgão público com ênfase e propaganda pessoal do interessado.**”

(ADI 6522, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 26-05-2021 PUBLIC 27-05-2021 – grifos nossos)

Ademais, perante o mesmo STF, tramitam o Mandado de Segurança 36.666 e o Mandado de Segurança 37.132. Tais remédios constitucionais foram impetrados por cidadãos que impugnam a conduta de determinado agente político, que os “bloqueou” em suas redes sociais.

No MS 37132, ainda pendente de julgamento, já consta voto do então Relator Ministro Marco Aurélio, de onde se extraem as seguintes passagens (grifou-se)<sup>2</sup>:

VOTO

<sup>2</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912355>, acesso em 28.03.2023.



**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – O perfil @jairmessiasbolsonaro, no aplicativo Instagram, é indicado como pertencente a “figura pública”, identificada como “Jair M. Bolsonaro”, “eleito 38º Presidente da República Federativa do Brasil” – documento eletrônico nº 4.

A conta na rede social é acessível ao público, de modo que qualquer pessoa pode visualizar o perfil e as postagens

**As mensagens publicadas pelo impetrado não se limitam a temas de índole pessoal, íntima ou particular. Dizem respeito a assuntos relevantes para toda a coletividade, utilizado o perfil como meio de comunicação de atos oficiais do Chefe do Poder Executivo Federal.**

**A atuação em rede social de acesso público, na qual veiculado conteúdo de interesse geral por meio de perfil identificado com o cargo ocupado – Presidente da República –, revela ato administrativo praticado no exercício do Poder Público. Ante a premissa, surgem o cabimento do mandado de segurança e a legitimidade da autoridade impetrada.**

A igualdade de participação política do cidadão está no centro do conceito e prática da democracia, sendo o acesso a informações alusivas às questões públicas essencial ao acompanhamento, pela sociedade, dos atos dos governantes. (...)

E é também digital. A comunicação entre política e cidadania é levada a efeito, contemporaneamente, acompanhando as transformações ocorridas na tecnologia, por meios digitais, a robustecerem a democracia participativa. O ambiente virtual, utilizado tanto pelos cidadãos, para se comunicarem uns com os outros, como pelos representantes, para veicularem informações, fortalece o processo democrático. Essa conexão de valores, práticas e utilidades pode denominar-se “democracia digital”. (...)

Nesse contexto, a liberdade de expressão tem papel insuplantável, nas variadas facetas: direito de discurso, direito de opinião, direito de imprensa, direito à informação e proibição da censura. Por meio dela, ocorre a participação popular, a oportunidade de os mais diferentes e inusitados pontos de vista serem externados de forma aberta, sem o receio de, com isso, contrariar-se a opinião do Estado ou a majoritária. E é assim que se constrói uma sociedade livre e plural, com diversas correntes de ideias, ideologias, pensamentos e opiniões.

O tema de fundo da impetração diz respeito à possibilidade de ser impedido, em rede social do Presidente, o acesso de usuário que revela críticas a ideias do Chefe do Executivo. A pergunta a ser feita é: o impetrante, por meio da publicação que gerou o bloqueio, presente o âmbito de debate democrático, excedeu o direito de manifestar-se? A resposta é negativa.



A exteriorização, em rede social, de opinião, promovendo-se concordância ou discordância, é protegida pela liberdade de expressão. A limitação estatal a esta última deve ser entendida com caráter de máxima excepcionalidade e apenas ocorrer quando sustentada por evidentes indícios de abuso.

Não houve, da parte do impetrante, afirmação categórica contrária ao regime democrático ou representativa de discurso de ódio.

A discordância, por si só, em um Estado Democrático de Direito, jamais pode ser objeto de reprimenda direta e radical do Poder Público, não conduzindo a restrição ao canal de comunicação.

O ato de bloqueio não é a forma ideal de combate aos disparates do pensamento, tendo em vista que o Estado se torna mais democrático quando não expõe esse tipo de manifestação a censura, deixando a cargo da coletividade o controle, formando as próprias conclusões. Só se terá uma sociedade aberta, tolerante e consciente se as escolhas puderem ser pautadas em discussões geradas a partir das diferentes opiniões sobre idênticos fatos.

**Não cabe, ao Presidente da República, avocar o papel de censor de declarações em mídia social, bloqueando o perfil do impetrante, no que revela precedente perigoso.**

Uma vez aberto canal de comunicação, a censura praticada pelo agente político considerada a participação do cidadão, em debate virtual, com base em opinião crítica, viola a proibição de discriminação, o direito de informar-se e a liberdade de expressão, consagrada no artigo 220 da Constituição Federal.

**Defiro a ordem.**

(MS 37132)

Por sua vez, no MS 36.666, também pendente de julgamento, consta notícia de voto proferido pela Relatora Ministra Carmen Lúcia. Segundo noticiado (grifou-se)<sup>3</sup>:

#### **LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

**Cármem Lúcia: presidente não pode bloquear usuários no Twitter**

Para ministra, **divulgação de atos de governo pela rede tem ligação com exercício do cargo**. Caso é julgado no plenário virtual

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-expressao/carmen-lucia-presidente-nao-pode-bloquear-usuarios-no-twitter-27112020>, acesso em 28.03.2023.



Para a ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), a utilização de rede social pública na internet pelo presidente da República para divulgação e repercussão de atos de governo “**manifesta ato vinculado ao exercício do cargo**”. Por isso, a ministra votou para que o presidente Jair Bolsonaro desbloqueie um usuário no Twitter.

(...) Em sua visão, a utilização de conta pública no Twitter, pelo presidente da República, “quando lhe seria possível optar não ter uma conta ou ter uma fechada tem o **objetivo de divulgar e promover o debate de questões públicas, de interesse geral da nação, revestindo-se, por isso, de oficialidade e responsabilidade, extrapolando a esfera pessoal**”. (...)

A relatora destaca que o princípio democrático e da cidadania cada vez mais legitima o exercício direto do poder pelo povo, o que lhe é possibilitado pelo uso de instrumentos tecnológicos como o utilizado por Bolsonaro.

Para Cármen Lúcia, “**a exclusão e o silenciamento impostos ao impetrante, cidadão brasileiro, de um fórum público de debates, inaugurado e administrado pelo Presidente da República, manifesta decisão política sumária, de viés censório, anti-isonômica, contrária aos inc. IX do art. 5º (e caput) e ao § 2º do art. 220 da Constituição da República.**”

A ministra cita ainda entendimento do Segundo Circuito de Cortes de Apelação dos Estados Unidos, que negou recurso do presidente Donald Trump, e decidiu que bloquear os demandantes por suas opiniões políticas representa uma forma de discriminação”.

**“A escolha de ter ou não conta pública é da autoridade. Mas o exercício neste espaço e por esta ferramenta de suas funções estatais não é escolha. Ao decidir valer-se de ferramenta de alcance mundial, de comunicação direta com o cidadão, submetida às regras contratuais de empresa privada estrangeira, o Presidente da República resolveu que os atos e as políticas adotadas por ele, chefe de Estado e de governo seriam expostos e comunicados a todos, submetendo-se ele, então, aos princípios e às regras do sistema constitucional vigente, que tem como um de seus fundamentos o princípio da cidadania, da participação popular e da representação, não da substituição pessoal e voluntária daquele por gestor ou governante”,** afirma Cármen Lúcia.

Como se vê das referências acima, é certo que, ao escolher fazer uso político das suas redes sociais pessoais, o agente público deve sujeitar-se às limitações normativas inerentes à atividade, conforme consta da Constituição da República, art. 37, §1º.



Neste sentido, “*para que não incorra em publicidade pessoal, constitucionalmente vedada, há que se limitar ao que seja descrição informativa de sua conduta e com limites em sua atuação*” (STF, ADI 6522).

No mesmo sentido, aliás, já existe posicionamento do Tribunal de Contas Estado do Espírito Santo e do respectivo Ministério Público Especial (docs. em anexo):

**Processo TCE-ES n.º 08009/2021-5  
Acórdão 00221/2023-8 – 1ª Câmara**

Depreende-se que, embora estimulada a divulgação das ações da Administração Pública para fins de efetivação dos princípios da publicidade e transparência, a publicidade institucional é limitada pelos demais preceitos que alicerçam o regime jurídico-administrativo público, sobretudo o princípio da impessoalidade. Por esse motivo, **a publicidade das ações realizadas pela Administração Pública jamais pode ser veiculada de forma a externar, ainda que indiretamente, personalização do ente federativo na figura do agente político que ocupe o cargo de Chefe do Poder Executivo, sob risco de confundir a população com fins de promoção política e/ou pessoal.**

Reconhece-se que a distinção entre a mera publicidade informativa, educativa ou de orientação social para com a publicidade com fins de promoção pessoal é complexa, constituindo zona cinzenta de nebulosa e árdua definição. Porém, ciente de tal realidade, é ainda mais **imperiosa a atuação cautelosa do gestor público**, levando em consideração, principalmente, as especificidades da situação concreta.

Por sua vez, **o fato das publicações e postagens serem veiculadas em perfis pessoais do agente público não implica, por si só, o afastamento da obrigatória observância do princípio da impessoalidade, sobretudo diante da propagação do alcance das redes sociais e do elevado potencial de prejuízo e confusão à população.**

Certamente, **o Prefeito não deixa de ser Prefeito quando divulga, em seu perfil pessoal nas redes sociais, aquilo que a Constituição Federal proíbe que seja por ele divulgado na publicidade oficial do município.**

Outrossim, **a violação do princípio da impessoalidade não deve ser aferida apenas sob o ponto de vista do meio utilizado (redes sociais**



personais ou institucionais) ou do agente público responsável pela divulgação, mas também sob a perspectiva dos destinatários (sociedade) e do conteúdo da mensagem (associação da imagem do Prefeito às ações e programas do município). (...)

Diante disso, entende-se que **não há uma vedação, de forma genérica e absoluta, quanto a utilização das redes sociais pessoais dos agentes públicos para difusão de vídeos, fotos, documentos e demais informações acerca de suas atividades, desde que haja a harmonia entre os princípios da impessoalidade, liberdade de expressão, proporcionalidade e da separação dos poderes.**

Ademais, é sabido que a popularização das redes sociais como relevante canal de comunicação, exige a presença dos administradores públicos no mundo virtual, de maneira a se conectarem de forma mais acentuada à sociedade, criando assim um maior vínculo. Porém, **pelas normas constitucionais que regulamentam a impessoalidade e a publicidade no âmbito da Administração Pública é, máxime, impedir eventual confusão entre o Poder Público e a figura pessoal do gestor.**

[\(Processo TCE-ES n.º 08009/2021-5 – Acórdão 00221/2023-8 – 1ª Câmara\)](#)

**REPRESENTAÇÃO MPC-ES**  
**Processo TCE-ES n.º 03203/2021-4**

Importante destacar que a associação entre as ações e programas realizados pelo ente público e a imagem e logomarca pessoal do Chefe do Poder Executivo, quando realizada por meio de perfil pessoal do gestor, não descaracteriza a violação do Princípio da Impessoalidade, **sob pena de se permitir a criação de uma publicidade paralela das ações e programas oficiais, por meio da qual o agente público incauto sente-se livre para realizar promoção pessoal da sua imagem a partir da divulgação das ações e programas oficiais, custeados com recursos públicos.**

O exercício do cargo de Prefeito exige de seu ocupante conduta harmonizada à observância do Princípio da Impessoalidade durante todo o exercício do mandato, não havendo tempo ou lugar – físico ou virtual – em que se permita a quebra do pacto de lealdade firmado com os munícipes (...).



Assim, a utilização das redes sociais pelos gestores públicos como plataforma de comunicação das ações e programas do governo deve se submeter às regras constitucionais e legais.

([Representação do MPC-ES – Processo TCE-ES n.º 03203/2021-4](#))

Portanto, uma vez mais, embora se distingam a divulgação pessoal da divulgação institucional de ações públicas, “para que não incorra em publicidade pessoal, constitucionalmente vedada, há que se limitar [a divulgação pessoal do agente político] ao que seja descrição informativa de sua conduta e com limites em sua atuação”, conforme já decidiu o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (ADI 6522).

Com efeito, se o agente político opta por impulsionar suas redes sociais com conteúdo pertinente às ações públicas da sua gestão (ações estas custeadas com recursos públicos), seus atos de divulgação devem seguir o regramento constitucional da impessoalidade, sendo indiferente o meio de divulgação. Mais ainda, em respeito às noções de democracia digital, liberdade de expressão, acesso à informação e não discriminação, suas redes sociais deverão estar abertas às manifestações críticas da sociedade civil, não se admitindo o “bloqueio” de pessoas específicas, salvo em caso de discursos ofensivos, de ódio ou criminosos.

Se, diferentemente, o agente político opta por restringir o conteúdo das suas redes sociais a aspectos da sua vida privada, amplia-se sobremaneira a sua liberdade de expressão e de gestão do seu ambiente virtual privado.

No caso dos autos, é fácil verificar que, a par da publicidade institucional da política pública intitulada “Curió” (política de transporte público municipal gratuito), **a Prefeita Municipal de Paracambi realiza publicidade paralela em sua rede social**, onde consta **(i)** referência à política pública intitulada “Curió”; **(ii)** o seu logotipo pessoal, com a inscrição “Lucimar do Dr. Flávio”; **(iii)** imagem de sua própria pessoa. É de notar, ainda, que a publicidade da Prefeita **(iv)** não apresenta qualquer alusão impessoal ao nome ou à imagem oficial do ente público municipal responsável pela política; e **(v)** simula em todos os aspectos a publicidade institucional, favorecendo “confusão entre o Poder Público e a figura pessoal do gestor”.



Ao fim e ao cabo, a publicidade veiculada pela Prefeita Municipal em suas redes sociais tem o condão de pessoalizar, em seu favor, uma política estatal custeada com recursos públicos, o que não se admite, conforme se extrai da Constituição da República e dos precedentes acima referidos.

Ante o teor da representação, determinou-se no index 005: (i) a expedição de ofício à Exma. Sra. Prefeita Municipal (c/c do expediente e desta promoção), alertando para a necessidade de dar cumprimento à CR/88, art. 37, §1º, nas divulgações de ações públicas da Prefeitura de Paracambi em suas redes sociais particulares, e solicitando esclarecimentos sobre as providências adotadas; (ii) a expedição de ofício ao TCE-RJ (c/c integral do expediente e desta promoção), via PGJ, solicitando informar se tem precedente sobre a matéria jurídica em questão (*promoção pessoal de gestores públicos em suas redes sociais particulares, a partir da divulgação de ações estatais da sua gestão*) e, em caso negativo, solicitando verificar a possibilidade de se manifestar, na forma de consulta (Lei Complementar 63/1990, art. 3º, VII), sobre a seguinte questão, em tese, pertinente à aplicação da norma da CR/88, art. 37, §1º: *pode o agente público impulsionar suas redes sociais particulares com conteúdo pertinente a ações estatais da sua gestão, ações estas custeadas com recursos públicos, lançando mão de elementos de promoção pessoal tais como logomarca pessoal e imagem pessoal?*



Em resposta, a Prefeita Municipal de Paracambi informou o que se segue (index 011; fls. 03):

Ciente do alerta feito pela 22 Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo Barra do Pirai sobre postagens em redes sociais particulares, constante no ofício n.º 261/2023.

Esclarecemos que após ciência da promoção do Ministério Público, informamos que os conteúdos relativos ao transporte público coletivo de Paracambi com a publicidade “vai de curió” com minha foto e logo foram excluídos em atendimento as orientações do Ministério Público.

É o relatório.

Realizada consulta às redes sociais da Prefeita Lucimar Ferreira, em 19.05.2023, verificou-se a remoção da publicação em questão, não havendo novas postagens com conteúdo irregular até o momento.

Desta feita, considerando a necessidade de diligências complementares, **PRORROGA-SE A NOTÍCIA DE FATO** pelo prazo de 90 (noventa) dias, na forma da Resolução GPGJ nº 2.227/18, determinando-se as seguintes diligências:

1. Controle-se o prazo da notícia de fato;
2. Certifique-se o andamento do ofício expedido ao TCE-RJ. Não havendo resposta em até 15 dias úteis, reitere-se-o.

Barra do Pirai, 19 de maio de 2023

*(assinado eletronicamente)*

Andre Constant Dickstein

Promotor de Justiça – mat. 4348