

## PROPAGANDA INSTITUCIONAL E PUBLICIDADE PESSOAL: FRONTEIRAS

SERGIO FERRAZ

*Sumário: 1 — Propaganda e publicidade. Conceitos. Exemplos. 2 — Delimitação conceitual. Publicidade como dever estatal e como direito do cidadão. 4 — Publicidade estatal e ética pública. 5 — O princípio da moralidade administrativa. Pautas axiológicas da propaganda institucional. 6 — Um passeio histórico. 7 — A publicidade pessoal ilícita: configuração. 8 — A codificação das normas éticas. 9 — Conclusão.*

1 — Nos dicionários de mais acatada circulação, no país, de regra *propaganda* e *publicidade* são palavras cunhadas do mesmo significado: divulgação ampla e pública de certo fato, projeto, conduta, evento ou produto. Sói também agregar-se a tais vocábulos um elemento finalístico: tal divulgação se realiza com vistas a adicionar um valor de estimação e/ou mercado ao objeto focalizado na propaganda ou na publicidade, de sorte a torná-lo fator de crescente lucratividade. Por evidente, tais conceitos dizem respeito ao universo das atividades mercantis, espargindo reflexos até mesmo no campo do Direito Privado, área em que a idéia de lucro não enseja ou justifica posturas apriorísticas, de condenação.

Diversamente se passam as coisas, porém, na província do Direito Público (aí encartada, inclusive, a regulação das chamadas profissões jurídicas). Nesse âmbito, reina soberanamente o princípio da supremacia do interesse público. Até mesmo quando o legislador, o intérprete ou o administrador, em casos específicos, privilegiam o interesse privado, assim o fazem emblematicamente, tendo na verdade em consideração, acima de tudo, a paz social, o bem público, o respeito à lei, a salvaguarda da segurança coletiva. Assim, quando o constituinte elabora extenso elenco de garantias individuais, o que

tem ele em mente não é tanto a fruição prazerosa que tais direitos possam acarretar a cada pessoa por eles contemplada, mas o bemestar, a fraternidade, a paz, a solidariedade e a harmonia (todos esses valores expressamente consagrados no Preâmbulo e no artigo 3º da Constituição) que imantará o tecido social como um todo, em razão do conhecimento, de cada uma de suas parcelas, da existência desses pilares comuns. Também assim, quando um juiz decide, em favor de um dado indivíduo, determinada lide: o valor maior desse ato estatal não reside na alegria do vencedor, mas no proveito para a coletividade, decorrente da certeza de que a lei e a justiça atuaram. Ainda dessa forma igualmente acontece, quando, por exemplo, o administrador, em face de ruína iminente de um prédio urbano, promove incontinenti sua demolição, com ou sem autorização judicial: haverá, por seguro, quem com isso se entristeça (por exemplo, hipoteticamente, o dono da acessão), mas o que afere relevo é a salvaguarda à incolumidade pública, dessa forma assegurada.

Ao se produzir o elenco exemplificativo, acima deduzido, teve-se por escopo significar, de modo sugestivo, a preponderância do interesse comum, no campo do Direito Público. Mas o fim último, efetivamente buscado, foi circunscrito e objetivo: a fundação da assertiva, que desde agora se lança, de que as atividades de divulgação, que as palavras *propaganda* e *publicidade* enfeixam, hão de ter, no Direito Público e nos assuntos da Administração Pública, de qualquer natureza, motivos, motivações, causas e finalidades bem distintos dos que inspiram análogos desempenhos, no terreno das relações privadas. E é a esses confinamentos e delimitações que se dedica o presente trabalho.

2 — A existência de previsão normativa expressa — de estatura constitucional —, para o tema a ser aqui desenvolvido, propicia, é claro, uma primeira iluminação, a quem tente precisar os conceitos em debate.

Efetivamente, reza o parágrafo 1º, do Artigo 37, da Constituição da República: “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.”

É indiscutível, porém, não obstante a clara dicção, que o comando constitucional não há de ser lido apenas em seu texto: imprescindível há de revelar-se a missão de discernir seu contexto, aplicando à tarefa da leitura as matrizes, também constitucionais, do mesmo artigo 37, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Um primeiro e mais fácil ensaio, da delimitação a ser obtida, poderia residir na adoção de acepções diferenciadas, para as palavras do título; assim,

