



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
3º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO
DISTRITO FEDERAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República que esta subscreve, no desempenho de suas atribuições e no cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127 e 129, incisos III e IX da Constituição Federal, vem, perante Vossa Excelência, com amparo no art. 37, § 4º, da mesma Magna Carta, bem como nos arts. 5º, incisos III e VI e 6º, inciso VII, alínea “d”, da Lei Complementar 75/1993 e nas disposições da Lei 8.429/1992, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em desfavor de (i) **José Bello Souza Francisco**, Diretor de Publicidade da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR e (ii) **Duilio Malfatti**, Secretário de Publicidade e Promoção da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR; com endereço para citação no Palácio do Planalto, 2º andar, sala 207 – Brasília/DF, CEP 70.150-900.

1. DOS FATOS ÍMPROBOS

Entre meados de dezembro de 2016 e fevereiro de 2018, concorreram ativamente os requeridos para a prática do ato de improbidade administrativa na modalidade descrita no *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992, tendo em vista que



planejaram, autorizaram e homologaram campanha publicitária oficial, da competência da SECOM/PR, voltada à promoção da PEC 287/2016, que alude à Reforma da Previdência Social, desprovida do indispensável caráter informativo e de orientação social preconizado pelo texto constitucional (art. 37, § 1º) e o Decreto 6.555/2008 (art. 2º, II), em evidente desvio de finalidade, com a utilização da máquina e dinheiro público para enaltecer unilateralmente a compreensão do Poder Executivo Federal acerca da necessidade de aprovação da emenda em debate.

Na espécie, a **UNIÃO**, por intermédio da **SECRETÁRIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SECOM/PR** celebrou 3 (três) contratos de prestação dos serviços de publicidade vinculados à Concorrência 001/2016, nos termos da Lei 12.232/2010 (que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda), com (a) **ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A** (*Contrato 29/2017*), (b) **CALYA Y2 PROPAGANDA E MARKETING LTDA.** (*Contrato 28/2017*) e (c) PPR – **PROFISSIONAIS DE PUBLICIDADE REUNIDOS S/A** (*Contrato 27/2017*).

O objetivo da contratação foi, em tese, esclarecer, através da divulgação de peças publicitárias nos meios de comunicação social, importantes aspectos da proposta de reforma previdenciária que tramitou no Congresso Nacional, a PEC 287/2016.

A SECOM/PR é competente para as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, de forma que as agências de propaganda contratadas atuaram sob as orientações e supervisão dos requeridos, consoante determina o Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo federal.

Para ilustrar a ausência do caráter informativo da publicidade em comento, eis a transcrição de parte dos vídeos¹ cujas mensagens foram autorizadas e concebidas à luz do conjunto de dados e informações (*briefings*) fornecidos pelos requeridos às agências para promover os argumentos favoráveis à aprovação da PEC

¹Disponível em: <http://www.secom.gov.br/videos-campanhas-governo-federal>.



287/2016 no Congresso Nacional (ao todo foram 18 vídeos produzidos em 3 momentos distintos), *verbis*:

1) VINHETA: Minuto da Previdência²

APRESENTADORA - **É muito bom saber que temos uma Previdência que nos ampara com o salário-maternidade, pensão, aposentadoria. Mas é muito triste saber que tudo isso pode acabar, se não fizermos a reforma da Previdência. A cada ano que passa, o rombo da Previdência aumenta. Em 2015, foi de mais de 85 bilhões de reais; em 2016, mais de 140 bilhões. Isso porque o número de aposentados cresce muito mais rapidamente do que o número dos que contribuem.** A Previdência precisa mudar, porque, do jeito que está, a conta não fecha. Se por um lado é bom que estejamos vivendo mais anos, por outro, a Previdência não tem dinheiro para pagar aposentadorias e benefícios por tantos anos. Tem gente que vive mais tempo recebendo aposentadoria do que trabalhando. Isso desequilibra a balança da Previdência. E se continuar assim, em poucos anos ela vai quebrar. E isso não pode acontecer. A Previdência é um direito dos brasileiros. Grifou-se

SLOGAN - Previdência. Reforma hoje para garantir o amanhã.

2) O que é o déficit da Previdência?

VINHETA: Minuto da Previdência³

APRESENTADORA - É simples de entender. Veja: **o déficit é a diferença entre o que a Previdência recebe e o que ela gasta com as aposentadorias e benefícios. Hoje ela gasta muito mais do que entra no caixa, e o buraco tem ficado cada vez maior.** Em 2015, foi de mais de 85 bilhões de reais; em 2016, mais de 140 bilhões. Grifou-se

SLOGAN - Previdência. Reformar hoje para garantir o amanhã.

3) PERGUNTA - É verdade que, se não reformar a Previdência, o único jeito vai ser aumentar os impostos?

VINHETA - Minuto da Previdência⁴

APRESENTADORA - É verdade. Se a reforma da Previdência não for feita para resolver esse rombo, que cresce a cada ano, não vai ter dinheiro para pagar as aposentadorias e benefícios. **Não tem outro jeito: ou reforma a Previdência, ou ela quebra.** Grifou-se

SLOGAN - Previdência. Reformar hoje para garantir o amanhã.

Fase 4: Reforma da Previdência⁵

²<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/video-lancamento-reforma-da-previdencia>

³<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/perguntas-01-campanha-reforma-da-previdencia>

⁴<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/perguntas-03-campanha-reforma-da-previdencia>

⁵<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/reforma-da-previdencia-fase-4-televisores>



APRESENTADOR: Toda vez que se fala em reforma da Previdência as pessoas ficam paralisadas. Mas não tem por que. **Tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo. Temos que cortar os privilégios.** O Brasil vai ter mais recurso para cuidar da saúde, educação e saúde de todos. Apoie essa ideia. Grifou-se

SLOGAN: Reforma da Previdência. Contra os privilégios. A favor da igualdade.

Partindo para a análise comportamental do caso, percebe-se que a materialização do ato de improbidade atribuído se evidencia durante todas as fases da campanha cujo *slogan* central foi “Reformar hoje para garantir o amanhã”, porquanto os materiais de autoria dos requeridos (**responsáveis pelas ações de comunicação do Poder Executivo Federal – Decreto 6.555/2008**) demonstraram que o conteúdo das mensagens publicitárias permaneceu como originalmente idealizado.

Em outras palavras, a publicidade veiculou opinião e crítica do governante ao sistema previdenciário vigente em todos os meios de divulgação, como emissoras de TV, *twitter*, *facebook* etc (em afronta ao art. 37, § 1^o, da CF/88 e ao art. 1^o do Decreto 6.555/2008), desprestigiando o caráter informativo e de orientação social intrínsecos à comunicação oficial dos órgãos públicos, **sem oferecer dados concretos sobre o deficit contábil (e desequilíbrio nas contas públicas)**, que, em tese, foi a justificativa apresentada pelo Governo para propor a emenda (*vide* item 2 do parágrafo anterior).

⁶§ 1^o 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.

⁷Art. 1^o As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;

II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;

III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;

IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e



Na prática, o teor da publicidade que nitidamente desbordou dos limites constitucionais impostos à comunicação pública institucional - **mais especificamente quanto ao dever de dar amplo conhecimento à população das políticas e programas do Executivo mediante manifestação clara, imparcial e fundada em estudos técnicos** - não representa uma mera falha formal (porque os requeridos não podem alegar desconhecimento da Lei), mas absoluta ofensa aos cidadãos, que são detentores do direito de conhecer as razões da proposição legislativa do Governo (baseada em dados objetivos), bem como as diferentes visões sobre o assunto discutido, que não é consensual.

A propósito, incumbidos da coordenação e homologação da publicidade da PEC n.287, era dever dos requeridos, com destaque para a supervisão do conteúdo da mensagem, bem como para a utilização racional e eficiente dos recursos públicos envolvidos, nos termos do Decreto n. 6.555/2008:

Art. 6º Cabe à Secretaria de Comunicação Social:

II - supervisionar o conteúdo de comunicação das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM; (Redação dada pelo Decreto nº 7.379, de 2010)

III - controlar, nas ações de publicidade e de patrocínio submetidas à sua aprovação pelos integrantes do SICOM, a observância dos objetivos e diretrizes previstos nos arts. 1º e 2º, no tocante ao conteúdo de comunicação e aos aspectos técnicos de mídia;

(...)

V - planejar, desenvolver e executar as ações de comunicação das áreas discriminadas no art. 3º e outras subsidiárias ou complementares a elas, realizadas com recursos orçamentários alocados na Presidência da República, com observância da eficiência e racionalidade na sua aplicação;

(...)

XVI - atribuir limites de despesas com publicidade aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com vistas ao cumprimento da legislação eleitoral, e estabelecer regras para o encaminhamento de requerimentos e consultas ao Tribunal Superior Eleitoral nos assuntos atinentes às ações de comunicação do Poder Executivo Federal. (Redação dada pelo Decreto nº 7.379, de 2010)

Grifou-se



Sob o prisma do pluralismo político (art. 1º⁸, III, Decreto 6.555/2008), que pode ser definido como a coexistência respeitosa de ideias e opiniões diferentes na República Federativa do Brasil (art. 1º, V, da CF/88), não se pode ignorar a conclusão a que chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência, instaurada, em 2017, para investigar a contabilidade da Previdência Social e esclarecer com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV).

No relatório final⁹, restou comprovado pelo colegiado que, *verbis*:

O sistema não tem déficit e descarta necessidade de reforma, em discussão no Congresso Nacional. O documento do senador Hélio José (Pros-DF) aponta a existência de uma série de dados e informações inconsistentes anunciadas pelo governo para tentar aprovar a reforma da Previdência (PEC 287/2016, na Câmara dos Deputados). Para o presidente da CPI, senador Paulo Paim (PT-RS), o relatório revela que não há necessidade de aprovar a Reforma da Previdência. Grifou-se

Além da vulgarização da publicidade da PEC 287, os requeridos não deram adequado tratamento aos recursos públicos financeiros legalmente destinados à União para a “Comunicação Institucional”, a “Comunicação e Transmissão de Atos e Fatos do Governo Federal” e a “Publicidade de Utilidade Pública”, nos termos da Lei nº 13.528/2017 (Anexo I) e da Lei 13.587/2018 (volumes II e IV).

Isso porque empregaram os **R\$ 109.973.552,84** (*cento e nove milhões novecentos e setenta e três mil quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos*) apenas para veicular a referida proposição legislativa, que sequer constituiu a disseminação de um programa ou política governamental voltada exclusivamente ao cumprimento dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (art. 2º, I, do Decreto 6.555/2008).

⁸Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;

(...)

⁹ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>>. Acesso em 14Jun18.



Assim, considerando que, em vez de dar amplo conhecimento ao público-alvo sobre as nuances da Proposta de Emenda 287/2016, mediante a administração de peças publicitárias satisfatoriamente informativas, os requeridos malversaram o crédito orçamentário destinado à comunicação institucional da União (em afronta ao art. 2º, XI, do Decreto 6.555/2008) para apresentar, nos meios de comunicação social, tão somente os argumentos favoráveis ao Governo Federal, a intervenção judicial se amostra cabível para condenar os responsáveis nas sanções decorrentes do ato de improbidade administrativa que praticaram.

Este o relatório necessário.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, *os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

Com o objetivo de regulamentar a norma constitucional em foco, a Lei 8.429/1992 foi editada para, entre outras providências, *dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios que regem a Administração Pública no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.*

Do ponto de vista doutrinário, José dos Santos Carvalho Filho¹⁰ enfatiza o objetivo da ação de Improbidade Administrativa como sendo:

Aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa.

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 23 ed., 2012.



O legislador ordinário, por conseguinte, elencou os atos de improbidade administrativa em quatro categorias distintas no capítulo II da Lei 8.429/1992, a saber: **(a)** atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito em detrimento da função pública (art. 9º); **(b)** atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10); **(c)** atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e **(d)** atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública.

O caso dos autos, que envolve comunicação pública, direito à informação, princípio da moralidade e desvio de finalidade, se enquadra na modalidade descrita no art. 11 da Lei 8.429/1992, porquanto o Governo Federal buscou, por meio da ação publicitária orquestrada pelos requeridos, implementar uma proposição legislativa **(que não constitui política pública)**, através da utilização de crédito orçamentário no valor de R\$ 109.973.552,84 milhões de reais (*destinados à União para a execução da de publicidade institucional*) sem fornecer ao povo a adequada informação sobre os principais pontos da PEC 287/2016, a denominada “Reforma da Previdência”, referida pelo Governo, numa das etapas, como “campanha de combate aos privilégios”.

Neste sentido, é notável que os requeridos descumpriram, além das normas afetas à publicidade na Carta Maior, os objetivos e diretrizes especificamente traçados pelo Decreto 6.555/2008 para orientar as ações de comunicação do Governo Federal, observe-se:

Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;

II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;

III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;

IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e



V - promover o Brasil no exterior.

Grifou-se

Art. 2º No desenvolvimento e na execução das ações de comunicação previstas neste Decreto, serão observadas as seguintes diretrizes, de acordo com as características de cada ação:

I - afirmação dos valores e princípios da Constituição;

II - atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social;

(...)

XI - observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos;

(...)

Grifou-se

Em outras palavras, aplicando integralmente os recursos públicos financeiros previstos na Lei 13.528/2017 (Anexo I) e Lei 13.587/2018 (volumes II e IV) para a publicidade institucional de interesse do Poder Executivo Federal, **os requeridos se esforçaram para disseminar uma campanha pública** (que versou sobre assunto complexo e não consensual) **com traços de personalidade, privilegiando a ideologia de seu governante.**

Essa faceta ficou sobremodo ressaltada pela ausência de dados técnicos e concretos sobre a situação atuarial da Previdência Social (**a CPI da Previdência ressaltou que as informações repassadas apresentaram inconsistências**), bem como pelas críticas e opiniões inseridas na comunicação (o que é diverso da informação), em notório desvio de finalidade.

Para ser adequada aos fins a que se presta, a informação voltada à publicidade institucional jamais deveria ter veiculado a opinião de seu governante, mas sim dados imparcialmente produzidos que a justificassem.

Em outras palavras, no momento em que os *slogans* e legendas da publicidade transmitiram frases de cunho alarmistas (**“campanha de combate aos**



privilégios etc), a propaganda sobre a Reforma da Previdência transmudou-se em expressão parcial da vontade da pessoa do governante, inclusive, apta a produzir dissensões e revoltas sociais desnecessárias.

Todo o material analisado aponta claramente para a violação aos limites impostos à publicidade oficial e ao direito à correta e completa informação de que são titulares todos os jurisdicionados.

Neste sentido, pode-se concluir que os requeridos atentaram contra a própria **moralidade administrativa**, uma vez que não foram bons administradores dos milhões de reais gastos exclusivamente para promover proposição legislativa do Governo sem abrir espaço para o necessário debate e esclarecimento fundamentado em informações concretas sobre o sistema previdenciário vigente.

De acordo com o Sistema Integrado da Administração Financeira – SIAFI, “os sete programas sociais governamentais destinados à **defesa dos direitos da mulher** consumiriam do erário 28 milhões de reais entre os meses de janeiro e junho de 2017”¹¹, valor bem inferior ao gasto com a campanha da Reforma da Previdência, que, como já enfatizado, não representa ação de comunicação voltada à política pública de Governo.

Assim, levando-se em conta os atos ímprobos que se subsumem ao art. 11¹² da Lei de Improbidade Administrativa, cumpre registrar que as diversas hipóteses previstas nesse dispositivo, que são meramente exemplificativas, têm em comum a quebra da boa-fé por parte dos agentes públicos e das pessoas, físicas e jurídicas, que administram recursos ou bens de natureza pública.

¹¹Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/11/temer-gasta-r-100-milhoes-em-campanha-pela-reforma-da-previdencia.htm>>. Acesso em 27Jun18.

¹²Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...).



No mais, vislumbra-se forte indício de que os requeridos agiram dolosamente¹³, pois, na qualidade de responsáveis pelas ações de comunicação do Poder Executivo Federal, idealizaram e homologaram campanha voltada à veiculação da PEC 287/2016 – que teve o seu trâmite frustrado em decorrência da intervenção federal no Rio de Janeiro – sem atender ao dever de informar, assim como à lealdade e à probidade a que estavam obrigados.

Para elucidar o dolo dos requeridos, observe-se, repetida vez, o teor dessas mensagens televisionadas, desprovidas do indispensável caráter informativo e de orientação social devidos à população:

*** O que é o déficit da Previdência?**

VINHETA: Minuto da Previdência¹⁴

APRESENTADORA - É simples de entender. Veja: **o déficit é a diferença entre o que a Previdência recebe e o que ela gasta com as aposentadorias e benefícios. Hoje ela gasta muito mais do que entra no caixa, e o buraco tem ficado cada vez maior.** Em 2015, foi de mais de 85 bilhões de reais; em 2016, mais de 140 bilhões. Grifou-se

SLOGAN - Previdência. Reformar hoje para garantir o amanhã.

Grifou-se

*** Fase 4: Reforma da Previdência¹⁵**

APRESENTADOR: Toda vez que se fala em reforma da Previdência as pessoas ficam paralisadas. Mas não tem por que. **Tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo. Temos que cortar os privilégios.** O Brasil vai ter mais recurso para cuidar da saúde, educação e saúde de todos. Apoie essa ideia. Grifou-se

SLOGAN: Reforma da Previdência. Contra os privilégios. A favor da igualdade.

Grifou-se

¹³A Primeira Seção do STJ unificou a tese de que o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar ato que atente contra os princípios da administração pública. Assim, não é necessária a presença de dolo específico, com a comprovação da intenção do agente (REsp 951.389).

¹⁴<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/perguntas-01-campanha-reforma-da-previdencia>

¹⁵<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/reforma-da-previdencia-fase-4-televisores>



Segundo informações prestadas pela agência de publicidade Calya/Y2 no curso da instrução do Inquérito Civil 1.16.000.003594/2017-41, que apurou irregularidades na ação publicitária ora discutida, *verbis*:

Ofício nº 5452/2018-PJ/GAB/PRDF

(...)

2. *Quais agentes públicos da SECOM eram responsáveis pela elaboração e aprovação das peças publicitárias?*

Resposta: A elaboração das peças publicitárias foram feitas pelas agências: Calia/Y2, NBS (PPR) e Artplan. Já a aprovação das campanhas foram feitas pelos senhores Duilio Malfatti (Secretário) e José Bello Souza Francisco (Diretor). Fonte SECOM WEB.

Ora, segundo os instrumentos contratuais já mencionados (Contratos 27/2017, 28/2017 e 29/2017), cabia-lhes inequivocamente ações positivas, como **supervisionar o conteúdo da ação de comunicação e aplicar racionalmente os recursos públicos envolvidos**, e ações negativas como **não desatender as diretrizes e objetivos do Decreto 6.555/2008, a exemplo da atenção ao caráter educativo da publicidade.**

Assim, pode-se dizer que os requeridos intencionalmente focalizaram a publicidade institucional do Governo, com o financiamento de recursos públicos, sem a adequada subsunção aos *preceitos constitucionais* do art. 37, § 1º: caráter educativo, informativo e de orientação social e *legais* (Decreto 6.555/2008).

É notório que a campanha como objetivo primordial o convencimento da população acerca de um programa de Governo que sequer consistiu em divulgação de política pública para assegurar garantias e direitos constitucionais.



A propósito, a campanha mencionada não gerou conhecimento ao público-alvo, mas serviu para provocar dúvidas sobre a sustentabilidade futura do sistema de Seguridade Social; o que pode ter ocasionado, inclusive, o êxodo prematuro de segurados para a inatividade, observe-se:

1) VINHETA: Minuto da Previdência¹⁶

APRESENTADORA - É muito bom saber que temos uma Previdência que nos ampara com o salário-maternidade, pensão, aposentadoria. Mas é muito triste saber que tudo isso pode acabar, se não fizermos a reforma da Previdência. A cada ano que passa, o rombo da Previdência aumenta. Em 2015, foi de mais de 85 bilhões de reais; em 2016, mais de 140 bilhões. Isso porque o número de aposentados cresce muito mais rapidamente do que o número dos que contribuem. A Previdência precisa mudar, porque, do jeito que está, a conta não fecha. Se por um lado é bom que estejamos vivendo mais anos, por outro, a Previdência não tem dinheiro para pagar aposentadorias e benefícios por tantos anos. Tem gente que vive mais tempo recebendo aposentadoria do que trabalhando. Isso desequilibra a balança da Previdência. E se continuar assim, em poucos anos ela vai quebrar. E isso não pode acontecer. A Previdência é um direito dos brasileiros. Grifou-se

SLOGAN - Previdência. Reforma hoje para garantir o amanhã.

Oportuno, ainda, considerar que ante a ausência de todos os elementos imprescindíveis à **constitucionalidade** da campanha idealizada em prol da Reforma da Previdência Social, a referida publicidade descaracterizou-se de seu caráter institucional, que exige a prestação de contas, mediante o uso de recursos públicos, de atos e programas de Governo à população com o fim de proporcionar o conhecimento de questões de seu interesse.

Com efeito, **a campanha de esclarecimento sobre a necessidade da reforma constitucional seria legítima se não tivesse se transmutado em verdadeira manifestação de pensamento do governante** (art. 5º, IV, IX, XIV, art. 220 e art. 221 da CF/88); o que, de fato, é vedado pela Carta Magna face a natureza da informação veiculada e ao custeio feito pelo erário.

Assim, caracteriza-se como propaganda absolutamente indevida, que desrespeitou as condições positivas e negativas do art. 37, § 1º, da Carta Magna, bem como se desvinculou do caráter oficial e institucional próprios que deveria ter.

¹⁶<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/video-lancamento-reforma-da-previdencia>



Quanto ao aspecto financeiro da campanha, sabe-se que, conquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal não imponha um teto para os gastos com publicidade institucional, a alocação de recursos públicos num Estado Democrático de Direito deve se pautar pelo equilíbrio, transparência e objetividade.

A destinação legal (**mas não racionalizada**) dos R\$ 109.973.552,84 milhões de reais para difundir a visão do governante sobre a necessidade de reforma constitucional certamente implicou a redução de investimentos em áreas desprivilegiadas (saúde, educação e moradia), sendo que o art. 6º, XI, do Decreto 6.555/2008 impõe aos requeridos o dever de atribuir limites às despesas com a publicidade dos órgãos e entidade do Poder Executivo Federal.

Constata-se, contudo, que foi contínuo e inequívoco o aumento dos gastos com a referida campanha (inicialmente orçada na casa dos 13 milhões de reais), nas várias etapas em que foi difundida pelos mais diversos meios de comunicação, incluindo emissoras de TV e redes sociais como o *facebook* e o *twitter*.

Doutro lado, eventual argumento de que configuraria imiscuição indevida do Poder Judiciário o controle dos abusos constatados na comunicação institucional de órgãos públicos, a exemplo da Presidência da República, não deve prosperar.

Os requeridos, gestores da coisa pública, estavam incumbidos de administrar, com equilíbrio e parcimônia, os gastos com a campanha em comento, pautando-se pela **moralidade** e cumprimento das finalidades compatíveis com a Constituição Federal quanto às ações de comunicação desenvolvidas e executadas, contudo foram ímprobos (*vide* art. 2º, I, do Decreto 6.555/2008).

Corroborando este entendimento, o Superior Tribunal de Justiça, em jurisprudência já consolidada, tipifica como **ato de improbidade administrativa propaganda ou campanha publicitária “quando seu objetivo conduz a favorecimento pessoal, de terceiro, de partido ou de ideologia, com utilização**



indevida da máquina pública, art. 11 da Lei 8.429/1992” (ST), Resp 496.566-AgRg/DF, Rel.: Min. Humberto Martins, DJe de 2.6.2014).

Na espécie, como já explicado, é notório que houve o indevido uso da máquina pública por meio de propaganda sem caráter educacional com o objetivo de conduzir a favorecimento de ideologia unilateralmente defendida pelo Governo, desprovida da necessária conscientização do povo acerca dos percalços vivenciados pela Previdência Social.

Verifica-se que o debate, aprovado pelos requeridos não favoreceu o pluralismo político (mas desconsiderou os interesses opostos), tendo centralizado na busca pelo irrestrito apoio popular, no Congresso Nacional, para promover proposição legislativa [frustrada], que custou caríssima aos cofres públicos [*a PEC 287/2016 teve a tramitação interrompida em decorrência do decreto presidencial de intervenção federal no Rio*].

De acordo com o entendimento da Ilustríssima Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Dodge, e autora da ADI nº 5863, proposta perante o Supremo, *verbis*:

É natural que cada governo busque a implementação de uma dada ordem de propostas políticas. **Se, porém, o governo entende que deve esforçar-se por persuadir a população do acerto de uma proposta polêmica, não pode valer-se de recursos financeiros públicos para promover campanha de convencimento que se reduza à repetição de ideias, teses e juízos que não são de consenso universal.** Se lhe é inegavelmente válido sustentar um dos pontos de vista possíveis, não lhe é dado deixar de expor as outras razões contrárias, que também sejam relevantes para a compreensão pela sociedade civil do tema que o próprio governo entendeu por bem expor ao escrutínio da população. **Se persegue o apoio da população para algo de tamanha relevância institucional, como uma mudança da ordem constitucional vigente, não pode se valer de recursos financeiros do Tesouro para apenas promover a sua compreensão sobre a importância da reforma constitucional; não pode deixar de apresentar, ao mesmo tempo, nos mesmos canais de comunicação, todas as informações necessárias para que o público chamado a se posicionar possa fazê-lo de modo responsável e autônomo.**

(...)

Extrai-se que a publicidade deve voltar-se para a informação - e não para a divulgação de dados unilaterais que visem a convencer a população das virtudes de um programa de governo. A publicidade institucional é uma forma de diálogo entre governante e governados; por isso mesmo, considerando o regime democrático e republicano vigente, a publicidade institucional deve ser orientada pela transparência e pelo dever de expor à população informações não só verdadeiras, mas também



completas. É inadmissível, assim, a utilização de verba pública para veiculação de propaganda que não explicita de maneira clara e transparente a totalidade dos dados pertinentes ao tema sobre o qual o governo entendeu por bem que a população se debruçasse.

(...)

Se a ideia do governo é propiciar, com financiamento público, debate sobre uma proposta de mudança da Constituição, a licitude desse empenho se prende a que também sejam divulgados dados colhidos pelos adversários da proposta, garantindo-lhes igual espaço de exposição de ideias. Somente assim estará sendo observado efetivamente o direito à informação e concretizando-se a democracia. **Não é cabível, entretanto, que o Estado subsidie, por meio de recursos públicos destinados à comunicação institucional, uma tese específica e unilateral e oriente a divulgação de informações segundo a conveniência ditada pelo desejo de convencer, em detrimento das condições necessárias para a formação autônoma de convencimento. Recursos públicos, num ambiente republicano, não podem se orientar pelo fim de manipular a opinião pública.**

(...)

Não custa reiterar que a utilização de dinheiro público para financiamento de publicidade institucional que extrapole os limites traçados pelo art. 37, § 1º, da CF, resulta em afronta aos princípios democrático e republicano (CF, art. 1º, caput e parágrafo único), dos quais são corolários o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII), a publicidade, a imparcialidade, a moralidade e a finalidade dos atos administrativos (CF, art. 37, caput).

Grifou-se

Ora, tendo os requeridos idealizado essa campanha de persuasão para convencimento público (objetivo que é, no mínimo, questionável do ponto de vista constitucional), deveriam, ao menos, coletar dados sólidos sobre os aspectos importantes da reforma, considerando, inclusive, os interesses razoavelmente opostos no debate, em nítida demonstração de imparcialidade, princípio protegido pela Constituição Federal de 1988.

Desta feita, verifica-se claramente que a conduta dos requeridos atentou contra valores regentes da atuação estatal, de forma que deve ser sancionada na forma da Lei 8.429/1992.

III. DA EFETIVA SUBSUNÇÃO DOS ATOS PRATICADOS AOS DISPOSITIVOS DA LEI 8.429/1992

A jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça considera necessário apontar apenas o dolo genérico para as condutas incidentes na modalidade do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.



Neste sentido, entende-se que **os requeridos cometeram ato de improbidade administrativa na condição de responsáveis pela aprovação administrativa das ações publicitárias executadas pelas agências de publicidade contratadas quando atentaram contra os princípios da Administração Pública** mediante a violação do dever de lealdade, probidade e de prestar a correta e completa informação aos cidadãos acerca do tema em debate.

Isso porque, através do uso de vultosos recursos públicos financeiros, os requeridos projetaram e homologaram campanha para dar publicidade à “Reforma da Previdência”, aludida na PEC 287/2016, em ofensa aos postulados constitucionais e legais, como fartamente demonstrado no tópico passado.

O item 4.7¹⁷ do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade (Portaria 98, de 21 de julho de 2016) discrimina o fluxo da ação em referência, bem como aponta os agentes responsáveis pelo processo decisório de autorização/homologação das peças, *verbis*:

4.7 Preenchidos os requisitos, a Demanda será encaminhada para **autorização administrativa**, conforme o fluxo determinado abaixo para cada alçada:

a) Do Secretário de Comunicação Integrada, quando a ação de publicidade tiver custo estimado em até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), mediante:

I) Parecer técnico de conteúdo e de mídia, quando for o caso, elaborado pelos servidores que conduzem a Demanda;

II) Homologação do parecer técnico e aprovação da Demanda pelo Diretor do Departamento responsável pela Demanda e pelo Diretor do Departamento de Mídia, quando for o caso;

¹⁷ Complemento: 4.8 A autorização da Demanda, conforme as alçadas estabelecidas no subitem 4.7, determina a decisão administrativa para o desenvolvimento da ação de publicidade e estabelece o limite financeiro para contratação dos serviços de produção e mídia.



b) Do Secretário Especial, quando a ação de publicidade tiver custo estimado superior a R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de reais), mediante:

I) Parecer técnico de conteúdo e de mídia, quando foro caso, elaborados pelos servidores que conduzem a Demanda;

II) Homologação do parecer técnico pelo Diretor do Departamento responsável pela Demanda e pelo Diretor do Departamento de Mídia, quando for o caso;

III) **Aprovação da Demanda pelo Secretário de Comunicação Integrada.**

Esse mesmo regulamento propõe, *verbis*:

*5.6.7 Caso nenhuma das propostas seja considerada adequada, o **Secretário de Comunicação Integrada** determinará às agências que apresentem nova(s) proposta(s).*

Observe-se, ainda, como a agência PPR descreveu com precisão todo o *iter* procedimental que culminou com a publicidade da PEC 287, na oportunidade em que respondeu ao Ofício 5453/2018-PJ/GAB/PRDF, durante a instrução do inquérito que investigou a legalidade da publicidade em comento (IC 1.16.000.003594/2017-41):

(...)

2. De quais agentes públicos da SECOM/PR emanavam as ordens para a execução do objeto contratual (distribuição da publicidade nos veículos e demais meios de divulgação?)

(...)

b) Conforme se verifica do subitem 4.4 do Manual de Procedimentos, **“a aprovação e autorização de desenvolvimento da ação de publicidade são efetivadas e assinadas no SecomWeb,**



pelos Secretário de Publicidade e Promoção, Subsecretário de Comunicação Digital e/ou Secretário Especial, com base no(s) parecer(es) técnico(s) elaborado(s) pelo(s) servidor(es) responsável(is) e homologado(s) pelo(s) diretor(es) do(s) Departamento(s) envolvido(s)."

A autorização do Secretário de Publicidade e Promoção ou, no caso de ações de publicidade em redes sociais, do Subsecretário de Comunicação Digital, representa autorização para a agência realizar o serviço de acordo com a especificação técnica homologada e pelo preço final apresentado (cf. item 8.9.1 do Manual de Procedimentos).

O ateste das peças/serviço deverá identificar o(s) número(s) registrado(s) no Secomweb e descrever que "a peça/serviço foi produzida/realizado de acordo com o leiaute/roteiro e as especificações técnicas aprovadas". (cf. item 9.1 e 9.2 do Manual de Procedimentos).

No que tange à Autorização do Plano de Mídia, o item 10.3 do citado Manual de Procedimento estabelece que dar-se-á pelo **Secretário de publicidade e Promoção** ou, no caso de ações de publicidade em redes sociais, pelo **Subsecretário de Comunicação Digital**, no SecomWeb, após aprovação pelo **Diretor do DEMID** ou pelo **Diretor do DESMO**, no caso de ação de publicidade em redes sociais.

(...)

4. Outras informações e julgamentos úteis:

Observações complementares:



Como regra, a ação a ser desenvolvida se funda em “briefing” por parte da SECOM, com a exposição da ação pretendida, sua fundamentação técnica, suas justificativas, seus objetivos, o público-alvo, os períodos e praças de veiculação.

No caso da Campanha sobre a Reforma da Previdência Social – fases 4 e 5 –, foram apresentados dois “briefings” (docs. 62/63), pois a campanha foi elaborada em fases e todas estas foram criadas/elaboradas em conjunto pelas três agências de publicidade que atendem o contrato firmado com a SECOM.

Conforme se vê do sistema SecomWeb, esse é o canal de formalização da entrada do briefing, onde além do conteúdo constam os agentes/funcionários demandantes; a forma de aprovação de peças e os departamentos que aprovam os recursos de produção e, através do SecomWeb, o plano de mídia aprovado.

Através dos “prints” anexos (docs. 11/61), temos a demonstração das autorizações e homologações dos planos de mídia (4ª. e 5ª. fases), onde estão indicados o Plano de Mídia, Status, Demanda, Autorização, funcionários responsáveis pela homologação do plano de mídia, da aprovação do plano de mídia, autorização da contratação e autorização da Reserva.

Nos *prints* ilustrativos abaixo, enviadas pela agência NBS (PPR), os requeridos **Duilio**, Secretário de Publicidade e Promoção da SECOM, e **José Bello**, Diretor de Publicidade da SECOM, tiveram participação central em todo o processo, veja-se:



Imagem Responsávelpc x +

file:///C:/Users/karol/Desktop/Imagem%20Responsável.pdf

405 de 1214

06/08/2018 07:33

Demanda - Autorizada

Demanda: 20180003 - REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 5ª fase

Data da demanda: 16/01/2018

Órgão Demandante: SESCOB

Usuário Responsável no órgão: Dulio Malfatti

Assessor Responsável: Zildete Silva de Melo

NUP: 00170-000175/2018-01

Data NUP: 16/01/2018

Ação: Desenvolvimento de ação de comunicação publicitária sobre a proposta de reforma da Previdência - 5ª fase.

Objetivo/Justificativa:
Dentre as reformas estruturantes propostas pelo Executivo Federal nos últimos dois anos, destaca-se a de Reforma da Previdência Social, imprescindível para promover o equilíbrio das contas públicas e consequente retomada do investimento em áreas prioritárias como saúde. Afimando esse posicionamento, desde dezembro de 2016, o Governo Federal vem empreendendo contínuos esforços de comunicação sobre a proposta de Reforma da Previdência Social, com vistas a esclarecer a população brasileira sobre a realidade das contas da Previdência do atual modelo e os impactos na vida dos segurados e futuros beneficiários. Considerando a relevância e abrangência do tema, e a previsão de entrada em votação do projeto no Congresso Nacional, em fevereiro próximo, o Executivo Federal decidiu realizar mais esse esforço de comunicação, trazendo nova abordagem e fim de esclarecer dúvidas, mudanças propostas, a exemplo de fixação de idade mínima para a aposentadoria e a unificação das regras para servidores públicos e trabalhadores de iniciativa privada, e os impactos na vida do cidadão.

OBJETIVOS
Ampliar o conhecimento da sociedade brasileira sobre as principais mudanças propostas no projeto de Reforma da Previdência, e seus impactos na vida dos atuais e futuros beneficiários;
Estimular o diálogo sobre o tema na sociedade brasileira, combatendo a desinformação e a respeito dos efeitos práticos na hipótese de aprovação da reforma;
Educar a sociedade brasileira sobre a necessidade de rever o atual modelo de Previdência Social, evidenciando que as mudanças propostas visam garantir a sustentabilidade do sistema, combater privilégios e promover mais equidade; e
Despertar o interesse da sociedade em conhecer e discutir as mudanças ora propostas pelo Executivo Federal.

Público Alvo:
Sociedade brasileira em geral. Aposentados, Pensionistas e segurados da Previdência Social. Influenciadores de opinião. Segmento empresarial.

Períodos/ Prazos:
Previsão: a partir de fevereiro de 2018.

Press:
Nacional.

Transversalidades:
Casa Civil, Ministério da Fazenda (Secretaria de Previdência).

Windows taskbar: Digite aqui para pesquisar, 1507, POR, PTB2, 04/12/2018

Imagem Responsávelpc x +

file:///C:/Users/karol/Desktop/Imagem%20Responsável.pdf

407 de 1214

06/08/2018 06:56

Demanda - Autorizada

Demanda: 20180003 - REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 5ª fase

Fechar **Imprimir**

Dados Básicos **Valores/Agências** **Análise/Despacho** **Peças** **Produção** **Veiculação** **Ocorrências** **Anexos** **Histórico**

Demanda **Responsáveis** **Marcas Gerenciais**

Responsável no órgão: Dulio Malfatti

Análise/Operação:
Conteúdo: Zildete Silva de Melo
Mídia: LUIZ ANTÔNIO OLIVEIRA ALVES
Internet e eventos:

Aprovação:
Conteúdo: Dulio Malfatti
Mídia: Dulio Malfatti
Internet e Eventos:

Windows taskbar: Digite aqui para pesquisar, 18:57, 06/08/2018, POR, 15:12, PTB2, 04/12/2018



Imagem Responsável.pptx +

file:///C:/Users/karol/Desktop/Imagem%20Responsável.pdf

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Autorização da Solução Criativa

Processo nº: 00170.000175/2018-01
Nº da peça: 201800031469

Peça autorizada

 Documento assinado eletronicamente por **Duilio Malfatti, Secretário de Publicidade e Promoção**, em 07/02/2018, 20:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade dos atos pode ser conferida no SECOMWEB utilizando o número de identificação 201800031469 e código de acesso 13598. Hash 3edaa74f50befbb039c6a50a2dc14362.

Windows 10 | Digite aqui para pesquisar | 15:39 | 04/12/2018

Imagem Responsável.pptx +

file:///C:/Users/karol/Desktop/Imagem%20Responsável.pdf

file:///C:/Users/ricardo.menezes/Desktop/SEI_PR%20-%2000276785%20-%20Contrato.html[05/09/2017 17:18:48]

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Homologação da Solução Criativa

Processo nº: 00170.000175/2018-01
Nº da peça: 201800031469

Nome da Demanda: REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 5ª fase
Agência Responsável: ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A

Finalidade/Peça: PRODUCAO GRAFICA/ANUNCIO
Quantidade: 4

Descritivo:
Anuncios capa falsa para veiculacao em titulos de Revista, conforme o Plano de Midia.Layout VEJA, ISTO E, ISTO E DINHEIRO, EPOCA.

Análise técnica:
Peça atende aos objetos constantes da demanda.

 Documento assinado eletronicamente por **Jose Bello Souza Francisco, Diretor(a) de Publicidade**, em 07/02/2018, 20:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Windows 10 | Digite aqui para pesquisar | 15:37 | 04/12/2018



As informações *supra* servem a demonstrar que as agências de publicidade somente planejavam e executavam pesquisas de pré-testes de campanha, peças e material publicitários após obter a prévia autorização dos requeridos (item 5.1.10 dos contratos 27, 28 e 29).

Com efeito, a mensagem nacionalmente televisionada e veiculada em redes sociais explicitou não um programa de Governo para a promoção consensual de direitos e garantias fundamentais, mas difundiu críticas e opiniões do Poder Executivo Federal sobre a necessidade da “mudança” no sistema previdenciário vigente sem apresentar dados concretos que ajudassem a formar a convicção do povo acerca da reforma constitucional e seus eventuais benefícios.

Por fim, os requeridos deixaram de observar os objetivos e diretrizes traçados pelo Decreto 6.555/2008, editado para orientar as ações de publicidade do Poder Executivo Federal, sobretudo quanto ao dever de estimular a participação da sociedade no debate da PEC, colocando a disposição informações claras e completas sobre a reforma, nos termos do referido diploma legislativo.



Além do mais, não atribuíram limites aos gastos com a campanha em comento a qual foi inicialmente orçada em 13 milhões, tendo, no entanto, subtraído do erário os R\$ 109.973.552,84 milhões de reais destinados ao financiamento de toda a publicidade oficial da União para o exercício de 2017.

No caso concreto, exsurge a presença dos seguintes elementos incontroversos para a análise realizada:

(a) Através das peças publicitárias elaboradas pelos requeridos, várias mensagens de cunho crítico e não informacional foram divulgadas à população (sobre a PEC) nos meios de comunicação tradicionais e digitais, inclusive em horário nobre;

(b) Houve abuso quanto ao tratamento concedido aos recursos públicos investidos, uma vez que todo o crédito orçamentário destinado à comunicação institucional da União foi empregado tão somente para financiar a publicidade com a propagação da “Reforma da Previdência Social” e

(c) Em todo o material analisado, não se verifica a presença de estudos e dados concretos que respaldem a ideologia advogada pelo Governo de que o *déficit* previdenciário está unicamente relacionado ao regime jurídico-administrativo dos servidores públicos.

Agindo dessa forma, os requeridos praticaram, no mínimo, este ato de improbidade descrito no art. 11 da Lei n. 8429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Dessa forma, deverão ser aplicadas, em desfavor dos requeridos as seguintes as sanções previstas no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992.



IV. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A competência da Justiça Federal, com esteio no art. 109, I, da CF/88, decorre do fato de que a campanha instituída para dar publicidade à Reforma da Previdência, proposta pelo Presidente da República, foi financiada com recursos públicos federais, bem como coordenada e homologada por agentes públicos da União.

Por sua vez, a legitimidade do Ministério Público encontra fundamento nos artigos 129, III e IX, CF/88, no art. 5º, I, da Lei 7.347/1985 [LACP] combinado com os artigos 5º, incisos III e VI e 6º, inciso VII, alínea “d”, da Lei Complementar 75/1993 e os artigos 7º e 16 da Lei 8.429/1992, dado que esta Ação Civil Pública se destina a sancionar os atos de improbidade administrativa cometidos pelos requeridos que se subsumem à modalidade do art. 11 da Lei de Improbidade.

Corroborando esse entendimento, julgado do E. TRF da 1ª Região, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. Na indicação dos precedentes, tendo o Ministério Público Federal legitimidade para promover a ação de improbidade administrativa, por suposta ofensa a bem público da União, a sua presença na relação processual é o suficiente para firmar a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento da ação. 2. Agravo de instrumento provido.

(TRF-1 - AG: 175534620104010000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 12/08/2014, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 22/08/2014)

Em suma, a legitimidade específica do Ministério Público Federal decorre da legitimidade do Ministério Público e da competência da Justiça Federal.

Assim, ante a autoria do ato de improbidade atribuída aos servidores públicos da SECOM/PR (supervisores dos contratos de publicidade da PEC), sediada em Brasília-DF, firma-se a competência territorial da Seção Judiciária do Distrito Federal para o processo e o julgamento da causa.



V. DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS REQUERIDOS

Sabidamente, o art. 1º da Lei 8.429/1992 dispõe que o *ato de improbidade administrativa pode ser praticado por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de empresa incorporada ao patrimônio público*, entre outras.

Neste sentido, os atos censurados nesta exordial se amoldam ao *caput* do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, em razão de os requeridos (**servidores públicos da SECOM**) terem usado indevidamente recursos de toda a nação para dar publicidade à “Reforma da Previdência”, aludida na PEC 287/2016, com o claro objetivo de promover a visão do Governo sobre a necessidade de implementar a reforma constitucional em comento, desvirtuando as informações e ações ali divulgadas do caráter educativo e de orientação social, em evidente ofensa aos postulados constitucionais, como fartamente já demonstrado em outro tópico.

Com efeito, a mensagem televisionada e transmitida em redes sociais diversas explicitou não um programa de Governo para a promoção consensual de direitos e garantias fundamentais, mas difundiu críticas e opiniões do Poder Executivo Federal sobre a necessidade da “mudança” sem apresentar dados concretos que ajudassem a formar a convicção do povo quanto aos eventuais benefícios da alteração.

É, pois, inequívoca a aplicação da Lei de Improbidade aos requeridos (**servidores da SECOM/PR**), tendo em vista que, no exercício da gestão dos Contratos 27/2017, 28/2017 e 29/2017 e consequente coordenação da campanha publicitária em referência, concorreram ativamente para a prática do ato de improbidade consistente na violação ao dever de prestar informação autêntica na publicidade da PEC 287/201, além de outras condutas correlatas e fartamente descritas nos tópicos anteriores.



Com efeito, o que se observa da questão posta nestes autos é que os vários elementos somados implicam a desconsideração do princípio da moralidade administrativa e do acesso à informação, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

Tudo leva a crer que, no ato de planejar, orientar e autorizar a campanha alusiva à PEC n. 287 nos moldes em que veiculada, os requeridos ignoraram todas as diretrizes e objetivos do Decreto que norteia as ações de publicidade do Poder Executivo Federal (o Decreto n. 6.555/2008), bem como os preceitos constitucionais do art. 37, *caput*, e § 1º, da Constituição Federal.

Utilizando-se de vários artefatos para promover unicamente a visão do governante sobre o sistema previdenciária atual, incorreram na prática de improbidade administrativa, e, por isso, devem ser penalizados com as sanções cabíveis, segundo a proporcionalidade e razoabilidade que devem nortear a aplicação (REsp 658.389).

VI. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

1. A autuação e notificação dos requeridos para oferecerem manifestação preliminar, no prazo máximo de 15 dias, na forma do art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992;
2. A intimação da União, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria da União no DF, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, 14ª andar – Edifício Multibrasil Corporate – Plano Piloto – CEP 70070-030, Brasília/DF;
3. O recebimento da petição inicial com os documentos que a instruem e a citação dos requeridos para, querendo, contestarem a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

4. Que, ao final, sejam os requeridos condenados nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992, em especial, à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 anos e ao pagamento de multa civil no valor de até 100 vezes a remuneração percebida e

5. A condenação dos requeridos no pagamento das despesas processuais.

Protesta o *Parquet* pela produção de todas as provas admitidas em direito.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100.000,00

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 4 de dezembro de 2018.

PAULO JOSÉ ROCHA JÚNIOR

Procurador da República