



TJMA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
PJe - Processo Judicial Eletrônico

31/08/2026

Número: **0864077-55.2025.8.10.0001**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luis**

Última distribuição : **15/07/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.339.951,50**

Assuntos: **Violação dos Princípios Administrativos, Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Rodrigo Lago registrado(a) civilmente como RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO (AUTOR)		CLOVES DE JESUS CARDOSO CONCEICAO FILHO (ADVOGADO)	
CARLOS ORLEANS BRANDAO JUNIOR (REU)		FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA registrado(a) civilmente como FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA (ADVOGADO) MARIANA GOMES BERREDO (ADVOGADO)	
SERGIO ANTONIO MESQUITA MACEDO (REU)		CAIO CESAR DE OLIVEIRA LUCIANO (ADVOGADO)	
CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDAO (REU)		FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA registrado(a) civilmente como FLAVIO VINICIUS ARAUJO COSTA (ADVOGADO) MARIANA GOMES BERREDO (ADVOGADO)	
ESTADO DO MARANHAO (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
189693200	27/08/2026 17:49	Sentença	Sentença



ESTADO DO MARANHÃO

PODER JUDICIÁRIO

COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS

FÓRUM DESEMBARGADOR SARNEY COSTA

VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

CLASSE PROCESSUAL: AÇÃO POPULAR (66)

PROCESSO: 0864077-55.2025.8.10.0001

AUTOR: RODRIGO LAGO, REGISTRADO CIVILMENTE COMO RODRIGO PIRES FERREIRA LAGO

Advogado do(a) AUTOR: CLOVES DE JESUS CARDOSO CONCEIÇÃO FILHO – OAB/MA 12419-A

RÉUS: CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR, SÉRGIO ANTÔNIO MESQUITA MACEDO, CARLOS ORLEANS BRAIDE BRANDÃO, ESTADO DO MARANHÃO

Advogados do(a) RÉU: FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA – OAB/MA 9023-A, MARIANA GOMES BERREDO – OAB/MA 15876

Advogado do(a) RÉU: CAIO CESAR DE OLIVEIRA LUCIANO – OAB/MA 11798

SENTENÇA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL QUALIFICADA. DESVIO DE FINALIDADE. LESÃO AO ERÁRIO. PEDIDOS PROCEDENTES.

I. CASO EM EXAME



1. Ação popular com pedido de tutela de urgência visando à suspensão de peças publicitárias governamentais, à declaração de nulidade dos atos administrativos e à condenação de autoridades estaduais ao ressarcimento ao erário, sob a alegação de uso da máquina pública para promoção pessoal de Governador de Estado e de Secretário apontado como pré-candidato.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) se a aparição ostensiva e reiterada de autoridades públicas como figuras centrais em campanhas institucionais, inclusive em contexto pré-eleitoral, configura promoção pessoal e desvio de finalidade; e (ii) se o desvirtuamento da referida publicidade gera o dever de ressarcimento solidário dos valores despendidos com produção e veiculação.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O art. 37, § 1º, da Constituição Federal impõe à publicidade governamental caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, vedando a inserção de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal.

4. A promoção pessoal restou delineada por critérios estruturais (a autoridade atua como protagonista ou apresentador da campanha, com personalização da gestão) e pelo critério da preponderância do interesse (veiculação intensiva da imagem de pré-candidato em período anterior ao pleito, potencializando benefícios pessoais).



5. A utilização de recursos públicos para financiar campanhas publicitárias com desvio de finalidade, distanciando-se do caráter informativo, configura ofensa à moralidade administrativa e gera lesão ao erário. 6. Constatada a nulidade dos atos, impõe-se a condenação solidária dos agentes públicos que atuaram como ordenadores das despesas e daqueles que foram beneficiários diretos do ato lesivo, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.717/1965.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Pedidos julgados procedentes para declarar a nulidade dos atos administrativos impugnados, condenar os réus solidariamente ao ressarcimento dos danos ao erário e impor obrigação de não fazer. *Tese de julgamento:* "1. A veiculação reiterada e central da imagem e do nome de autoridades públicas em publicidade institucional, desprovida de justificativa funcional, configura promoção pessoal e viola o art. 37, § 1º, da Constituição Federal. 2. O uso da publicidade oficial com desvio de finalidade acarreta a nulidade do ato e impõe aos gestores responsáveis e aos beneficiários diretos o dever solidário de ressarcir o erário pelos custos de produção e veiculação."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, § 1º; Lei nº 4.717/1965, arts. 2º, parágrafo único, "e", e 11. *Jurisprudência relevante citada:* STF, RE 631.448 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 24.06.2014; STJ, REsp n. 1.417.801/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 04.10.2016.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Popular, com pedido de tutela de urgência, ajuizada por Rodrigo Pires Ferreira Lago em face de Carlos Orleans Brandão Júnior (Governador do Estado do Maranhão), Sérgio Antônio Mesquita Macêdo (Secretário de Estado da Comunicação Social), Carlos Orleans Braide Brandão (Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Municipalistas) e Estado do Maranhão.



Quanto aos fatos que fundamentam a inicial, sustenta o autor que a publicidade institucional do Governo do Estado do Maranhão, custeada com recursos do erário, vem sendo sistematicamente utilizada para a promoção pessoal do Governador e de seu sobrinho, o Secretário de Assuntos Municipalistas, este apresentado como pré-candidato ao Governo do Estado nas eleições de 2026, em flagrante desvio de finalidade e violação ao princípio da impessoalidade insculpido no art. 37, § 1º, da Constituição Federal (ID 154499427, fls. 2-5).

O autor aponta a veiculação de ao menos 16 (dezesesseis) peças publicitárias em curto período, transmitidas em televisões abertas de grande audiência, em horários nobres, e impulsionadas por tráfego pago em redes sociais, nas quais as imagens dos referidos gestores aparecem de forma ostensiva, central e reiterada, associando as realizações governamentais às figuras pessoais dos réus (ID 154499427, fls. 5-18).

A lesão ao erário foi inicialmente quantificada em R\$ 1.339.951,50 (um milhão, trezentos e trinta e nove mil, novecentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos), correspondente à soma dos custos de produção (R\$ 719.692,50) e veiculação (R\$ 620.259,00) das peças impugnadas, conforme planilhas e processos administrativos da Secretaria de Estado da Comunicação Social (SECOM) acostados à inicial (ID 154499427, fls. 19-22).

Requer, em síntese: (i) a concessão de tutela de urgência para suspensão imediata da veiculação das peças impugnadas, vedação de novas veiculações e proibição de expedição de novas ordens de serviço com teor promocional; (ii) a declaração de nulidade dos atos administrativos impugnados; (iii) a condenação solidária dos três primeiros réus ao ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos estaduais; e (iv) a imposição de obrigação de não fazer consistente em vedar futuras produções publicitárias que promovam pessoalmente os gestores (ID 154499427, fls. 25-28).

Acompanham a inicial provas documentais, incluindo 16 arquivos audiovisuais, capturas de tela de vídeos, notícias acerca da pré-candidatura do réu Orleans Brandão e processos administrativos da SECOM, com indicação dos custos de produção e veiculação. (ID 154499427, fls. 25).

Ato contínuo, os réus intimados a se manifestar sobre o pedido liminar no prazo de 72 horas, determinada a citação para contestação e requisitada à SECOM planilha detalhada dos custos das 16 peças publicitárias (ID 154609642).

O réu Sérgio Antônio Mesquita Macêdo, em manifestação de ID 155670474, sustentou a perda do objeto pela expiração temporal dos vídeos, a ausência de probabilidade do direito, a inexistência de promoção pessoal e arguiu que a ação configuraria "lawfare" político.

Os réus Carlos Orleans Brandão Júnior e Carlos Orleans Braide Brandão, em manifestação de ID 155798205, arguiram a irreversibilidade da medida, a ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, e a suposta fragmentação da prova pelo autor (ID 155798205).



O Ministério Público, em manifestação de ID 155622804, pugnou pelo cumprimento das deliberações iniciais com posterior vista para manifestação (ID 155622804).

Sobreveio decisão de ID 159785226, que deferiu em parte a tutela de urgência para determinar aos réus que se abstivessem de autorizar, produzir e veicular novas peças publicitárias que não se limitassem ao caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, bem como a imediata suspensão da veiculação das 16 peças impugnadas e sua remoção de todas as plataformas digitais (ID 159785226).

Em sede de Suspensão de Liminar nº 0825551-22.2025.8.10.0000, a Presidência do Tribunal de Justiça deferiu o pedido do Estado do Maranhão para suspender os efeitos da decisão de primeiro grau, mantendo as propagandas já veiculadas (ID 161008258).

Os réus Carlos Brandão e Orleans Brandão apresentaram contestação de ID 157894324, suscitando preliminares de ausência de interesse processual, inadequação da via eleita e impossibilidade de obrigação de fazer/não fazer em ação popular.

No mérito, defenderam a inexistência de promoção pessoal, a regularidade da presença institucional de agentes públicos em publicidade oficial e procederam à análise minuciosa dos vídeos, argumentando que as aparições seriam pontuais, episódicas e funcionais (ID 157894324).

O réu Sérgio Macêdo apresentou contestação de ID 158177693, arguindo ilegitimidade passiva, inexistência de dano ao erário, ausência de ato lesivo, a incompatibilidade da demanda com a Lei de Ação Popular e a tese de lawfare (ID 158177693).

O Estado do Maranhão, em contestação de ID 157473986, sustentou a ausência de interesse de agir, a inadequação da via eleita, a inexistência de excesso de gastos, a regularidade orçamentária das despesas e a ausência de violação ao art. 37, § 1º, da CF, invocando ainda os arts. 23 e 24 da LINDB (ID 157473986).

Em audiência de saneamento e organização do processo realizada em 25 de fevereiro de 2026 (ID 173116070), foram rejeitadas as preliminares de ilegitimidade passiva e inadequação da via eleita, delimitadas as questões controvertidas (ocorrência de promoção pessoal, desvio de finalidade, dolo ou má-fé e quantificação do dano ao erário), distribuído o ônus probatório e designada audiência de instrução (ID 173116070).

O autor cumpriu a determinação de identificação dos 16 vídeos por meio da petição de ID 173521441, detalhando a origem administrativa e midiática de cada peça (ID 173521441).

A audiência de instrução resultou no encerramento da fase de instrução, com dispensa consensual do depoimento pessoal do réu Sérgio Macêdo, diante das provas já colacionadas, sendo concedido prazo comum para alegações finais (ID 179362179).



Em alegações finais, o Estado do Maranhão reiterou a ausência de interesse processual, a regularidade orçamentária das despesas, a inexistência de excesso de gastos e a legalidade da publicidade institucional (ID 180236034).

O autor ratificou os termos da inicial (ID 180550767).

O réu Sérgio Macêdo pugnou pela perda do objeto e, no mérito, pela improcedência (ID 180567493).

Os réus Carlos Brandão e Orleans Brandão pugnaram pela extinção sem resolução de mérito ou pela improcedência total dos pedidos (ID 180621861).

O Ministério Público, em parecer de mérito de ID 181677961, opinou pela procedência dos pedidos formulados na inicial, reconhecendo a configuração de promoção pessoal tanto pelo critério estrutural quanto pelo de preponderância do interesse, com a consequente declaração de nulidade dos atos administrativos e condenação dos réus ao ressarcimento dos danos ao erário (ID 181677961, fls. 3-7).

É o relatório. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O art. 37, § 1º, da Constituição Federal estabelece que "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".

O dispositivo constitucional impõe duplo comando normativo: (i) positivo, ao exigir que a publicidade oficial possua caráter educativo, informativo ou de orientação social; e (ii) negativo, ao vedar a inserção de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A vedação à promoção pessoal decorre do princípio da impessoalidade, que impõe à Administração Pública o dever de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem, garantindo que o interesse público permaneça como o único fundamento da atuação administrativa. Quando a publicidade institucional abandona seu propósito informativo para focar na exaltação de um governante, configura-se o desvio de finalidade, vício que torna o ato nulo, conforme o art. 2º, alínea "e", da Lei nº 4.717/65, combinado com seu parágrafo único, alínea "e".

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o dispositivo constitucional, assentou que o rigor da norma que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social e é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROPAGANDA



INSTITUCIONAL. CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA PESSOAL. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. SÚMULA 279/STF. O Supremo Tribunal Federal, interpretando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, assentou que o **“rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos”** (RE 191.668, Rel. Min. Menezes Direito). Dessa orientação não divergiu o acórdão do Tribunal de origem. Hipótese em que a resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado em recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 631448 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24-06-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 18-08-2014 PUBLIC 19-08-2014)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão de que a publicidade dos atos governamentais deve sempre guardar caráter exclusivamente educativo, informativo ou de orientação social, sendo absolutamente vedada a publicação de informativos que visem ao proveito individual do administrador (AgInt no AREsp n. 820.235/MA, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe de 2/8/2018).

Dos critérios de caracterização da promoção pessoal

A caracterização da promoção pessoal em publicidade institucional não se opera por critérios meramente formais ou cronológicos, mas pela análise conjunta de elementos estruturais e contextuais da peça publicitária.

Conforme leciona Emerson Garcia, em artigo intitulado "Publicidade institucional: a linha divisória entre o dever de informação e a promoção pessoal", a configuração da promoção pessoal pode ser delineada por dois critérios básicos: o critério estrutural, relacionado à forma como a publicidade é montada, destacando elementos que individualizam o gestor, e o critério da preponderância do interesse, que verifica se o objetivo real da mensagem é a exaltação do agente público, ainda que sob o pretexto de informar.

O critério estrutural se manifesta quando a publicidade institucional é organizada de modo a tornar permeável aos aspectos que individualizam determinada pessoa, potencializando sua relevância por meio de associação à informação propriamente institucional. O critério da preponderância do interesse se identifica quando circunstâncias de tempo, lugar e modo de veiculação potencializam os benefícios pessoais passíveis de serem auferidos pela autoridade referida na publicidade, como ocorre no período que antecede eleições.

Na hipótese dos autos, ambos os critérios se revelam presentes, conforme se demonstrará a seguir.



Da análise fática das peças publicitárias impugnadas

O autor apresentou aos autos 16 (dezesesseis) peças publicitárias produzidas e veiculadas pelo Governo do Estado do Maranhão, por meio da SECOM, entre os meses de abril e maio de 2025, todas custeadas com recursos públicos. A identificação detalhada da origem administrativa de cada peça foi realizada pelo autor em cumprimento à determinação de saneamento (ID 173521441), revelando que os vídeos estão vinculados a processos administrativos específicos da SECOM, com custos individualizados de produção e veiculação.

A análise conjunta das peças revela um padrão reiterado e sistemático de personalização da comunicação governamental em torno das figuras do Governador Carlos Orleans Brandão Júnior e de seu sobrinho, o Secretário Carlos Orleans Braide Brandão. Não se trata de aparições eventuais, funcionais ou episódicas, mas de uma estratégia comunicacional coordenada, que coloca as figuras pessoais dos agentes políticos no centro da narrativa publicitária, associando as realizações do Estado às suas imagens individuais.

Vejamos:

a) Vídeo 03 (Maranhão Livre da Fome): nesta peça de 90 segundos, classificada como "utilidade pública", o próprio Governador Carlos Brandão assume o papel de apresentador único, anunciando pessoalmente os números do programa social durante toda a duração do comercial (ID 154499427, fls. 8-9). O agente político transfigura a peça de utilidade pública em veículo de autopromoção, substituindo a voz neutra do locutor institucional por sua própria figura, associando diretamente à sua pessoa os resultados de um programa social de forte apelo popular. O caráter promocional é agravado pela contratação de artista maranhense de grande alcance midiático (Thaynara OG, com 6 milhões de seguidores no Instagram), cujo engajamento potencializa o alcance da mensagem personalista (ID 154499427, fls. 7-8).

b) Vídeo 04 (Maranhão Livre da Fome): além da reiteração da conduta de inserir a imagem do Governador como personagem central, esta peça apresenta ilícito ainda mais grave, ao veicular a legenda "Como você avalia o Governo Carlos Brandão" associada à pesquisa de satisfação contratada pelo próprio Governo do Estado (ID 154499427, fls. 9-10). A substituição da referência institucional ("Governo do Estado") pela referência pessoal ("Governo Carlos Brandão") é manifestação inequívoca de promoção pessoal, pois confunde deliberadamente a instituição pública com a pessoa física do governante.

c) Vídeos 08 e 09 (Renda Familiar): nestas peças, a imagem do Secretário Orleans Brandão é inserida em momentos-chave da narrativa, inclusive como figura central em cenas que remetem a atributos de liderança e diálogo, como se governador fosse (ID 154499427, fls. 13-14). A associação direta das ações governamentais à atuação pessoal



do Secretário, em contexto de pré-candidatura ao Governo do Estado, revela o intuito de vincular a imagem do agente político aos resultados positivos da Administração.

d) Vídeos 10, 11 e 12 (Imperatriz Semanal): nestas peças direcionadas à Região Tocantina, tanto o Governador quanto o Secretário Orleans Brandão aparecem sem qualquer justificativa funcional para sua presença, com o único objetivo de garantir a promoção pessoal à custa do erário (ID 154499427, fls. 15-16).

e) Vídeo 05 (Viagem a Paris e Suécia): a peça, apresentada como "Agenda Semanal", confunde a agenda institucional do Estado com a agenda pessoal do Governador, como se o Governo do Maranhão se confundisse com a imagem do próprio chefe do Executivo (ID 154499427, fls. 10-11).

f) Vídeos 13, 14, 15 e 16 (Agenda Semanal e Comercial Semanal): o padrão se repete sistematicamente, com a imagem do Governador sendo lançada em peças publicitárias sem qualquer vinculação funcional ao conteúdo apresentado, sempre ao centro da tela como artifício de marketing para garantir destaque pessoal (ID 154499427, fls. 16-18).

Do contexto eleitoral e da preponderância do interesse

A promoção pessoal identificada nas peças publicitárias assume contornos ainda mais graves quando analisada à luz do contexto temporal e político em que foi veiculada.

O réu Carlos Orleans Braide Brandão, sobrinho do Governador, foi lançado como pré-candidato ao Governo do Estado para as eleições de 2026, em sucessão ao seu tio. Conforme noticiado pela imprensa e acostado aos autos, em junho de 2025 um grupo de deputados anunciou apoio à sua pré-candidatura, e no mês de julho foi a vez de vereadores da Câmara Municipal de São Luís fazerem o mesmo (ID 154499427, fls. 4-5).

O Ministério Público, em seu parecer de mérito, destacou com precisão que "a questão assume maior gravidade pelo fato de que o Secretário de Assuntos Municipais e sobrinho do Governador, que aparece em diversos momentos ao lado do chefe do Executivo Estadual nas campanhas publicitárias impugnadas, é pré-candidato ao Governo do Estado, de forma que o contexto em que está inserido leva à conclusão de que sua aparição nas propagandas publicitárias visa à difusão de sua imagem aos cidadãos maranhenses, favorecendo-o na disputa eleitoral ao associar as ações do governo com a sua atuação enquanto Secretário" (ID 181677961, fls. 6).

Esse contexto temporal não é acidental. A veiculação intensiva da imagem do pré-candidato em peças publicitárias custeadas pelo erário, após o anúncio de sua pré-candidatura, configura circunstância periférica que potencializa os benefícios pessoais auferidos pela autoridade, nos exatos termos do critério da preponderância do interesse. A publicidade institucional, nesse cenário, deixa de cumprir sua função informativa e passa a operar como instrumento de construção de imagem política para fins eleitorais.



A Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), em seu art. 73, VI, "b", proíbe aos agentes públicos, nos três meses anteriores ao pleito, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública. A própria existência dessa vedação temporal demonstra que o legislador reconheceu o risco de desvirtuamento eleitoral da publicidade oficial, risco este que se materializa no caso dos autos ainda antes do período de vedação expressa.

Da insuficiência das teses defensivas

Os réus sustentam, em síntese, que: (i) a mera aparição de agente público em publicidade institucional não configura promoção pessoal; (ii) as aparições seriam breves, episódicas e funcionais; (iii) não haveria slogan pessoal, pedido de apoio político ou atribuição de mérito individual; e (iv) a publicidade observaria o caráter educativo, informativo ou de orientação social (ID 157894324, fls. 15-41; ID 180621861, fls. 22-55).

Nenhuma dessas teses resiste à análise conjunta do acervo probatório.

Quanto à alegação de que a mera aparição não configura promoção pessoal: é verdade que a Constituição não veda toda e qualquer imagem de agente público em publicidade institucional. O texto constitucional é preciso ao vedar "nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal". O que se examina, portanto, não é a simples presença, mas a forma, o contexto, a centralidade e a finalidade dessa presença.

No caso dos autos, o Governador não apenas aparece nas peças; ele as protagoniza, assume o papel de apresentador, é mencionado nominalmente ("Governo Carlos Brandão"), e tem sua imagem reiteradamente associada às realizações do Estado. Isso ultrapassa a mera aparição funcional e configura promoção pessoal qualificada.

Quanto à alegação de brevidade das aparições: a análise quantitativa de segundos, isoladamente, é insuficiente para afastar a promoção pessoal. Uma aparição de poucos segundos pode ser altamente impactante quando o agente é posicionado ao centro da tela, em primeiro plano, com iluminação privilegiada e associação verbal direta à ação governamental. Ademais, o efeito cumulativo da repetição da imagem em 16 peças distintas, veiculadas em curto espaço de tempo, cria um padrão de personificação do Estado que não pode ser neutralizado pela contagem aritmética de segundos.

Quanto à ausência de slogan pessoal: esta tese é frontalmente desmentida pela peça do Vídeo 04, que veicula a legenda "Como você avalia o Governo Carlos Brandão", em manifesta confusão entre a instituição e a pessoa do governante (ID 154499427, fls. 9-10). Além disso, a própria substituição do Governador pelo locutor institucional na peça de utilidade pública (Vídeo 03) configura recurso de personalização equivalente ou até mais eficaz que um slogan.

Quanto ao caráter informativo das peças: o Ministério Público foi preciso ao distinguir: "provar que houve publicidade institucional não é provar publicidade ilícita; provar que houve aparição de



autoridade pública não é provar promoção pessoal; provar que houve gasto público com comunicação não é provar dano ao erário" (ID 180621861, fls. 4-5, por remissão à argumentação autoral). As peças veiculam, é certo, informações sobre programas governamentais. Mas o fazem utilizando a imagem pessoal dos gestores como elemento central de associação, o que contamina a finalidade pública da comunicação e a converte em promoção pessoal.

Do precedente do Tribunal de Contas da União

O Acórdão TCU nº 2505/2023, Plenário, mencionado nos autos (ID 157473986, fls. 17-18; ID 157473989), ao apreciar representação sobre o programa "Conversa com o Presidente" da Secom/PR, reconheceu que a divulgação de peças publicitárias não vinculadas aos fins educativo, informativos ou de orientação social, que enalteçam nominalmente o Presidente da República ou qualquer outro detentor de cargo político, caracteriza promoção pessoal da autoridade, contrariando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

A orientação do TCU, reiterada pelos Acórdãos 1.973/2021, 1.687/2023 e 1.689/2023, todos do Plenário, aplica-se integralmente ao caso dos autos. A reiterada exibição do Governador e de seu sobrinho nas campanhas publicitárias, mesmo que por alguns segundos, sem motivo funcional que a justifique, extrapola os limites da publicidade institucional, ao personalizar as ações administrativas e revelar a intenção de vincular os resultados anunciados à imagem pessoal dos gestores.

Do dano ao erário e da responsabilidade dos réus

O desvio de finalidade da publicidade institucional não configura apenas lesão à moralidade administrativa; produz também lesão patrimonial ao erário, na medida em que os recursos públicos foram despendidos para financiar campanha de promoção pessoal dos agentes políticos, em detrimento da comunicação institucional que a Constituição autoriza.

A lesão ao erário restou quantificada, em sua dimensão mínima, em R\$ 1.339.951,50, correspondente à soma dos custos de produção (R\$ 719.692,50) e veiculação (R\$ 620.259,00) das 16 peças impugnadas, conforme planilhas e processos administrativos da SECOM acostados à inicial (ID 154499427, fls. 19-22).

O autor, em manifestação posterior (ID 173521441), detalhou a origem administrativa de cada peça, vinculando-as a processos SEI específicos da SECOM, com valores individualizados de produção e veiculação (ID 173521441, fls. 3-8).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, em ação popular, a condenação ao ressarcimento dos danos causados ao erário por publicidade institucional utilizada como promoção pessoal é consequência lógica da declaração de nulidade do ato administrativo.

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PREFEITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO PESSOAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC/73 NÃO CARACTERIZADA.



MATÉRIA DEBATIDA. MOTIVAÇÃO SUFICIENTE. AUDITORIA DO MP. DOCUMENTAÇÃO CONSTANTE NOS AUTOS. CONTRADITÓRIO RESPEITADO. EMPRESAS DE PUBLICIDADE CONTRATADAS. DESNECESSIDADE DE LITISCONSÓRCIO. LESIVIDADE AO ERÁRIO CONSTATADA. DESVIO DE FINALIDADE CARACTERIZADO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de ação popular por meio da qual o recorrente, na qualidade de Prefeito Municipal, foi condenado ao **ressarcimento dos danos causados ao erário em razão da utilização de publicidade relativa à divulgação da inauguração de unidade de atendimento médico como promoção pessoal**. 2. O Tribunal de origem decidiu a controvérsia de maneira objetiva e na medida da pretensão deduzida. O STJ firmou o entendimento de que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes e nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas, ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu na hipótese em questão. 3. O acórdão recorrido apresentou motivação suficiente quanto à farta documentação apresentada para o fim de caracterização do ato ilegal, motivo pelo qual não se vislumbra afronta aos arts. 165 e 458 do CPC de 1973. 4. Utilizada pela instância ordinária para apurar o valor a ser ressarcido pelo recorrente, a auditoria produzida pelo Ministério Público foi totalmente baseada na documentação constante dos autos, da qual o recorrente sempre teve acesso, em perfeita observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. 5. Os serviços de publicidade relativos à divulgação da inauguração da unidade de atendimento médico foram devidamente prestados pelas empresas. O objeto da discussão é apenas a utilização equivocada desses serviços pelo recorrente. Desnecessidade, portanto, da formação de litisconsórcio passivo com as referidas empresas. Precedente: REsp n. 724.188/SC, rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009. 6. Recurso não provido. (REsp n. 1.417.801/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 4/10/2016, DJe de 20/10/2016.)

Quanto à responsabilidade dos réus, o art. 11 da Lei nº 4.717/65 dispõe que "a sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele".

Carlos Orleans Brandão Júnior, na qualidade de Governador do Estado, é o principal beneficiário da promoção pessoal veiculada, tendo sua imagem associada a praticamente todas as peças impugnadas, assumindo papel de protagonista, apresentador e até nominando o governo com seu nome pessoal ("Governo Carlos Brandão"). Sua responsabilidade decorre tanto da condição de beneficiário direto quanto da omissão em não impedir o uso desmedido de sua imagem nas peças publicitárias, sendo indiscutível que tinha ciência do teor das campanhas veiculadas diariamente.



Carlos Orleans Braide Brandão, Secretário de Estado Extraordinário de Assuntos Municipalistas e pré-candidato ao Governo do Estado, é igualmente beneficiário direto da promoção pessoal, tendo sua imagem inserida em múltiplas peças publicitárias após o anúncio de sua pré-candidatura, com o objetivo de construir sua imagem pública às custas do erário. Sua responsabilidade também decorre da condição de beneficiário direto do ato lesivo.

Sérgio Antônio Mesquita Macêdo, Secretário de Estado da Comunicação Social, é o responsável direto pela política de comunicação institucional do Estado e ordenador das despesas publicitárias. Sua responsabilidade decorre da condição de agente que autorizou e viabilizou a produção e veiculação das peças com desvio de finalidade.

O Estado do Maranhão, na condição de pessoa jurídica de direito público cujos cofres suportaram o custo das campanhas ilegais, não é responsável pelo ressarcimento, mas é o beneficiário final da condenação, pois os valores ressarcidos reverterão em seu favor.

Da obrigação de não fazer

Além da declaração de nulidade dos atos administrativos e da condenação ao ressarcimento dos danos, impõe-se a obrigação de não fazer, consistente em vedar aos réus Carlos Orleans Brandão Júnior e Carlos Orleans Braide Brandão, no exercício dos cargos atualmente ocupados ou de outros que venham a exercer no Governo do Estado do Maranhão, que determinem ou autorizem a produção de quaisquer peças publicitárias que façam sua promoção pessoal, assim compreendidas as que contenham nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

A tutela inibitória é plenamente compatível com a ação popular, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, e se justifica como mecanismo preventivo para impedir a continuidade de atos lesivos à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

Dos ônus sucumbenciais e litigância de má-fé

Nos termos do art. 12 da Lei nº 4.717/65 e do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, o autor popular está isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé, que não se verifica no caso. A procedência da ação impõe aos réus a condenação ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios ao autor, na forma do art. 12 da Lei nº 4.717/65.

Quanto à alegação de litigância de má-fé do autor, sustentada pelo Estado do Maranhão (ID 157473986, fls. 23-25), não se vislumbra nos autos qualquer dos elementos caracterizadores previstos no art. 80 do CPC. O autor, no exercício de sua cidadania e de seu mandato parlamentar, apresentou ação fundamentada em provas concretas, com identificação detalhada das peças impugnadas e de seus custos, atendendo integralmente aos requisitos legais. A ação popular é instrumento legítimo de controle da moralidade administrativa, e seu manejo por opositor político do governo não a desqualifica, desde que fundamentada em fatos e provas, como ocorreu no caso.



3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, nos termos do art. 487, I, do CPC, ACOLHO os pedidos formulados na petição inicial para:

a) declarar a nulidade dos atos administrativos que deram origem às 16 (dezesseis) peças publicitárias impugnadas nesta ação, por desvio de finalidade e violação ao princípio da impessoalidade, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal;

b) condenar solidariamente os réus Carlos Orleans Brandão Júnior, Sérgio Antônio Mesquita Macêdo e Carlos Orleans Braide Brandão ao ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos estaduais no valor mínimo de R\$ 1.339.951,50 (um milhão, trezentos e trinta e nove mil, novecentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos), correspondente aos custos de produção e veiculação das peças publicitárias impugnadas;

c) impor obrigação de não fazer aos réus Carlos Orleans Brandão Júnior e Carlos Orleans Braide Brandão, consistente na vedação de, no exercício dos cargos atualmente ocupados ou de outros que venham a exercer no Governo do Estado do Maranhão, determinar ou autorizar a produção de quaisquer peças publicitárias que façam sua promoção pessoal, assim compreendidas as que contenham nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por cada ato de descumprimento, revertida em favor do Fundo Estadual de Proteção dos Direitos Difusos - FEPDD;

d) condenar os réus ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios em favor do patrono do autor popular, fixando-se: (i) para os réus pessoas físicas (Carlos Orleans Brandão Júnior, Sérgio Antônio Mesquita Macêdo e Carlos Orleans Braide Brandão), honorários no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, na forma do art. 12 da Lei nº 4.717/65; e (ii) para o Estado do Maranhão, honorários advocatícios sucumbenciais a serem apurados em liquidação de sentença sobre o proveito econômico obtido, observando-se os percentuais mínimos e faixas progressivas do art. 85, § 3º, incisos I a V, c/c § 4º, inciso II, e § 5º, do Código de Processo Civil.

Publique-se. Intimem-se.

São Luís/MA, datado eletronicamente.

Dr. Douglas de Melo Martins

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís



REFERÊNCIAS

GARCIA, Emerson. Publicidade institucional: a linha divisória entre o dever de informação e a promoção pessoal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 55-72, jan./jun. 2004.

