

Exmo. Sr. Juiz Federal da Seção Judiciária de Brasília, Distrito Federal

Distribuição por dependência ao Juízo da 14ª Vara Federal (ação n. 1016921-41.2017.4.01.3400)

Guilherme Guimarães Feliciano, brasileiro, separado, magistrado, Presidente da Anamatra, cédula de identidade RG n. 225921868, CPF/MF n. 144.612.148-85, Título de Eleitor n. 241314450132, e-mail: dunkel2015@gmail.com, **atualmente com domicílio profissional na cidade de Brasília**, na sede da Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas – Anamatra, situada no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 602 a 608, Ed. Business Center Park Brasil 21, Brasília, DF, CEP.: 70.316-000, vem, respeitosamente, à presença desse juízo propor

Ação Popular

(art. 1º da Lei n. 4.717/65)

com pedido de concessão da

Tutela de Urgência e de Evidência

em face do Exmo. Sr. **Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia**, brasileiro, advogado, casado, CPF n. 069.319.878-87, RG n. 2586876 SSP/SP, do Sr. **Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Eliseu Lemos Padilha**, brasileiro, casado, advogado, CPF/MF n 009.227.730-68, RG nº 231.245, SSP/RS, do Exmo. Sr. **Secretario Geral da Presidência da República, Wellington Moreira Franco**, brasileiro, casado, sociólogo, CPF n. 103.568.787-91, RG n. 1.833.927-5, IFP/RJ, e do Sr. **Secretário Especial de Comunicações, Marcio de Freitas Gomes**, brasileiro, casado, jornalista, CPF n. 664.698.056-04, RG n. 5443968, SSP/MG, todos com domicílio na capital federal da República, que podem ser encontrados no Palácio do Planalto, Praça dos 3 Poderes, Brasília, DF, CEP.: 70.150-900, onde exercem suas funções, nos termos e pelos motivos a seguir deduzidos.

I – Verificação necessária sobre eventual prevenção do Juízo da 14ª Vara Federal

A ANFIP propôs uma ação coletiva, sustentando a ocorrência de dano moral coletivo em face dos servidores públicos, decorrente da propaganda institucional realizada pelo Governo Federal em favor da Reforma da Previdência Social.

Qualificou-a como “*ação de tutela antecipada para a cessação da veiculação de propaganda em âmbito nacional por diversos canais de mídia em caráter antecedente à ação de danos morais com possível assédio moral*”. Apresentou o seguinte um resumo das teses nela deduzidas:

RESUMO

PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA EM CARÁTER ANTECEDENTE EM RAZÃO DE VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA EM PROL DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA QUE TEM COMO ÚNICA E EXCLUSIVO OBJETIVO ATACAR, ACHACAR, DIMINUIR, CULPABILIZAR E JOGAR TODO O PAÍS CONTRA OS SERVIDORES PÚBLICOS. POSSIBILIDADE REAL DA UNIÃO ESTAR INCORRENDO EM DANO MORAL COLETIVO CONTRA O AUTOR – POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE ASSÉDIO MORAL COLETIVO DA UNIÃO EM FACE DE SEUS PRÓPRIOS SERVIDORES - ANTES DA MENSURAÇÃO DE TODOS OS PREJUÍZOS CAUSADOS PELAS PROPAGANDAS CRIADAS E PATROCINADAS PELA UNIÃO, É NECESSÁRIO QUE O PODER JUDICIÁRIO DETERMINE A CESSAÇÃO DA VEICULAÇÃO DAS MESMAS PARA QUE SE INTERROMPA OS DANOS POR MEIO DO PRESENTE PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA EM CARÁTER ANTECEDENTE.

Pois bem. O autor da presente ação popular é o atual Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, entidade que possui pretensão semelhante à da ANFIP.

No entanto, por considerar mais adequada a propositura da ação popular para questionar os vícios existentes na propaganda institucional, que exige no polo ativo cidadão com direitos políticos vigentes (eleitor), entendeu que seria o caso de ele mesmo comparece em juízo como autor desta ação popular.

Pede-se, na presente ação, a declaração de nulidade da propaganda institucional, por vício de ilegalidade e de desvio de finalidade, bem ainda por restar configurada a lesão ao patrimônio da União.

Há, portanto, identidade quanto a “parte” dos pedidos formulados (nulidade da publicidade institucional) assim como de “parte” da causa de pedir (ilegalidade da publicidade institucional), restando configurada, assim, tanto a conexão (art. 55) como a continência (art. 56), sem considerar que no CPC/15 previu-se até mesmo a possibilidade de reunião de causas sem que houvesse a conexão, para evitar decisões conflitantes (§ 3º do art. 55):

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado. (...)

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Art. 56. Dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais.

Há precedente do TRF:

*PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZES FEDERAIS DE MESMA SEÇÃO JUDICIÁRIA. AÇÃO POPULAR. PREVENÇÃO. VIS ATTRACTIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA. JUÍZO SUSCITADO. 1. Dispõe o art. 106, do Código de Processo Civil que "correndo em separado ações conexas **perante juízes que têm a mesma competência territorial**, considera-se prevento aquele que despachou em primeiro lugar". 2. A ação popular foi ajuizada em 2003 e somente em 2007, foi proposta a ação civil pública de improbidade administrativa, não havendo dúvidas de que, reconhecida a conexão, os atos processuais praticados no curso daquela ação até 2007 tornaram prevento o juízo da 15ª Vara Federal do Distrito Federal para o julgamento dessa ação. 3. Conflito de competência conhecido para declarar competente o juízo Suscitado.*

(CC 0031324-52.2014.4.01.0000/DF, Des. Federal Mário César Ribeiro, 2ª S, -DJF1 10/12/2014)

Daí a configuração da conexão e da continência a justificar a distribuição por prevenção ao juízo que primeiro conheceu da questão na Seção Judiciária de Brasília, a saber, o da 14ª Vara Federal na ação n. 1016921-41.2017.4.01.3400.

* * *

Desde já, esclarece o autor que não parece ocorrer a prevenção do Juízo do Rio Grande do Sul, onde foi deferida uma liminar em sede de ação civil pública ajuizada por alguns sindicatos de servidores, para suspender a 1ª fase da propaganda institucional aqui impugnada, porque aquele Juízo RECUSOU alegação da União de prevenção em face de outras ações, inclusive ações populares. Veja-se:

Poder Judiciário JUSTIÇA FEDERAL Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
1ª Vara Federal de Porto Alegre
AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012400-56.2017.4.04.7100/RS
AUTOR: SINDICATO DOS TRAB EM EDUCACAO DE 3 GRAU NO ESTADO RS
AUTOR: OUTROS
RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de analisar a ocorrência de litispendência e/ou conexão entre este feito e as Ações Populares nºs 0809988-06.2016.4.05.8300 (em trâmite perante a 9ª Vara Federal de Recife/PE) e 0005143-91.2017.4.01.3400 (em trâmite perante a 2ª Vara Federal do Distrito Federal), arguida pela União. Instados, os autores, a DPU e o Ministério Público Federal manifestaram-se pelo não reconhecimento da incidência desses institutos entre as demandas.

De fato, a Ação Popular nº 0809988-06.2016.4.05.8300 restou extinta, sem exame de mérito, por falta de interesse processual (artigo 485, VI, do Código de Processo Civil) - o que, de pronto, afasta a hipótese de conexão. Já, a partir da inicial da Ação Popular nº 0005143-91.2017.4.01.3400 (evento 17, OUT3), depreende-se que possui pedidos que convergem com os formulados nesta ação; todavia, ambos os processos não se limitam a seus requerimentos liminares - suspensão da veiculação da campanha publicitária do Governo Federal sobre a reforma da previdência -, sendo que, por ora, faz-se necessária a instrução deste feito para melhor delimitação de seu alcance, atentando-se para a realidade processual de cada uma das ações e para os interesses particulares de seus proponentes.

Por fim, não se verifica a litispendência entre este feito e a Ação Popular nº 0005143-91.2017.4.01.3400, pois, em especial, não há identidade entre suas partes.

Cite-se e intime-se a União; solicite-se, outrossim, que manifeste seu interesse na dilação probatória.

Após, intimem-se os autores e a Defensoria Pública da União para que, nos respectivos prazos de 15 (quinze) e 30 (trinta) dias, apresentem réplicas especificando as provas que pretendem produzir.

Ato contínuo, dê-se vista dos autos ao Ministério Público Federal.

Cumpridas as determinações supra, tornem conclusos.

MARCIANE BONZANINI, Juíza Federal,

II – Gasto de verba pública para propaganda ilícita (ou não autorizável) constitui ato lesivo ao patrimônio da União passível de anulação

A questão posta na presente ação é singela. Visa a presente ação popular inicialmente suspender e, ao final, anular atos praticados pelos réus que são lesivos ao patrimônio da União seja em razão da ilegalidade do objeto, seja em razão do desvio de finalidade (art. 2º, “c” e “e”).

É que o 1º réu, praticando ato de sua estrita competência, editou Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei que abriu crédito em favor da Presidência da República para, dentre outras coisas, realizar propaganda supostamente institucional sobre a Reforma da Previdência.

O 2º réu, conquanto não houvesse necessidade legal de sua participação nos atos, veio a assinar alguns dos contratos e aditivos com as agências de Publicidade, como representante legal da União.

Já o 3º réu, praticando ato igualmente de sua estrita competência, deu cumprimento referida lei e promoveu (e está promovendo) os gastos com a propaganda supostamente institucional sobre a Reforma da Previdência.

Já o 4º réu, ainda que não tenha mais os mesmos poderes que possuía, está dando cumprimento às ordens do 1º e 2º réus.

Ocorre que a referida “propaganda institucional” não é passível de autorização, tendo em vista o disposto no artigo 37, §1º, da CF, que dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*§ 1º A **publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo** ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

É que a Campanha levada a efeito pelo Governo Federal, por meio de atos dos réus, destina-se claramente a dar informações aos cidadãos a respeito de “proposta legislativa” que está em curso no Congresso Nacional.

Não se destina a dar informações sobre um ato do Governo, já feito e concluído.

Não. Tem por única finalidade realizar a “defesa” da “pretensão” de alteração legislativa do atual governo.

Ocorre que, se a pretensão de alteração legislativa está tramitando no Congresso Nacional, cabe ao Governo tentar convencer os membros do Parlamento e não os cidadãos, uma vez que a República Federativa do Brasil adotou o sistema representativo de democracia, inclusive na parte que toca à elaboração das leis.

Não são os cidadãos que haverão de aprovar a Proposta de Emenda Constitucional, mas sim o Congresso Nacional por meio dos representantes do Povo.

Então, resta evidente o “desvio de finalidade” da Propaganda Institucional da Reforma da Previdência, que somente poderia ou poderá ser feita, de forma legítima, ou em face dos membros do parlamento, ou em face dos cidadãos, porém, diante de uma lei já aprovada e sancionada.

Os gastos com a Propaganda Institucional nesse momento destinam-se, em verdade, para a “defesa” indireta dos Parlamentares que votarão a proposta de emenda constitucional. Destina-se a diminuir ou minorar as pressões legítimas realizadas por aqueles que são contrários à Reforma da Previdência (pelo menos da que foi proposta pelo Governo Federal).

Não há, por óbvio, necessidade de realizar os gastos que estão sendo feitos (da ordem de cerca de R\$ 100 milhões) para fazer o convencimento dos Parlamentares.

É desproporcional a realização de uma campanha nacional, voltada para toda a sociedade, se o que existe no momento é apenas uma Proposta de Emenda Constitucional.

O desvio de finalidade da campanha é, portanto, manifesto uma vez que o máximo que se poderia admitir seria uma campanha destinada ao convencimento dos membros do parlamento. Nunca à população.

Dir-se-á, é certo, que o Decreto n. 6.555/2008 conteria normas que estariam admitindo uma campanha para toda a sociedade, tendo em vista o disposto nos incisos I, III e IV do seu artigo 1º:

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

Parece evidente que, tratando-se ainda de proposta legislativa, não se está diante de “política” ou “programa” do Poder Executivo que necessite dar amplo conhecimento à sociedade (hipótese do inciso I), tal como está sendo feito, mas apenas em face dos membros do parlamento.

Poder-se-ia querer enquadrar a publicidade institucional ora impugnada na hipótese do inciso III (“*estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas*”), mas quando se verifica que as mensagens divulgadas são pertinentes exclusivamente à proposta legislativa do Poder Executivo, com base nas premissas por ele indicadas e com as conclusões por ele firmadas, não se pode aceitar a validade da publicidade. Afinal, para que o “estímulo” para a participação da sociedade no debate seja válido, teria de ser feito de forma isenta e imparcial (o chamamento ao debate com a apresentação de todas as opiniões) e não a apresentação fechada de uma única proposta (a do Governo Federal), sob pena de violar o caput e o § 1º do art. 37 da CF.

O mesmo se pode dizer com relação ao inciso IV (“*disseminar informações sobre assuntos de interesse público*”), porque a propaganda institucional levada a efeito pelos réus não está disseminando informações sobre assuntos de interesse público, mas sim divulgando a pretensão legislativa do Poder Executivo (visão unilateral), que toma por base premissas fácticas falsas ou inexistentes (na ótica do autor e de grande parte da sociedade) para chegar à conclusões, por consequência, também equivocadas, o que viola o caput e o § 1º do art. 37 da CF.

* * *

De qualquer sorte, pede licença o autor da ação para, na hipótese de se pretender conferir uma interpretação extensiva dos incisos I, III e IV do art. 1º do Decreto n. 6.555/2008, visando a dizer que eles estariam autorizando a propaganda institucional ora impugnada, será a hipótese de ser declarada a inconstitucionalidade incidental desses dispositivos.

Com efeito, examinando a série de decretos que antecedeu ao Decreto n. 6.555/2008, vê-se que os primeiros editados -- destinados à dar cumprimento ao disposto no art. 37, § 1º -- restringiam a publicidade institucional a hipóteses mais estritas do que atualmente, como se pode ver, por exemplo, do Decreto n. 785, de 27/3/1993:

Decreto n. 785, de 27 de março de 1993

Dispõe sobre a publicidade da Administração Pública Federal, direta e indireta, das sociedades controladas pela União, institui o Sistema Integrado de Comunicação Social e dá outras providências.

Art. 1º A publicidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, bem como a das sociedades sob controle direto e indireto da União, nortear-se-á pelos seguintes princípios:

I - sintonia com as questões sociais;

II - ênfase nos sentimentos de união, solidariedade e patriotismo;

III - regionalização da comunicação;

IV - adequação das mensagens ao universo cultural dos segmentos de público com os quais, em cada caso, se pretenda estabelecer comunicação.

1º Tendo a publicidade por objeto a divulgação de ato, programa, obra, serviço ou campanha de responsabilidade dos órgãos e entidades referidas neste artigo, limitar-se-á a mensagem a divulgar os aspectos educativo, informativo ou de orientação social.

2º Em qualquer hipótese, é vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público. (...)

Brasília, 27 de março de 1993 Itamar Franco.”

Foi a partir do Decreto n. 2.004, de 11/9/1996, que se ampliou as hipóteses da publicidade institucional, ao elencar basicamente os mesmos dispositivos que estão atualmente presentes no Decreto n. 6.555/2008:

Decreto n. 2.004, de 11 de setembro de 1996

Dispõe sobre a comunicação social do Poder Executivo Federal.

Art. 1º A comunicação social do Poder Executivo Federal será executada de acordo com o disposto neste Decreto e terá como objetivos principais:

*I - **disseminar informações sobre assuntos de interesse dos mais diferentes segmentos sociais;***

*II - **estimular a sociedade a participar do debate e da definição de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento do País;***

*III - **realizar ampla difusão dos direitos do cidadão e dos serviços colocados à sua disposição;***

*IV - **explicar os projetos propostos pelo Executivo Federal nas principais áreas de interesse da sociedade;***

*V - **promover o Brasil no exterior;***

*VI - **atender às necessidades de informação de clientes e usuários das entidades da Administração indireta e das sociedades sob controle direto e indireto da União.***

Parágrafo único. É vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público, (...)

*Art. 17. **Revogam-se o Decreto n. 785 de 27 de março de 1993 e o Decreto n. 921, de 10 de setembro de 1993. (...)***

Brasília, 11 de setembro de 1996. Fernando Henrique Cardoso.”

Compreende o autor, tal como sustentou anteriormente, que essa ampliação das hipóteses somente pode ser tida como constitucional, se a campanha institucional se mostrar isenta, quer na divulgação das informações, quer na estimulação da participação da sociedade no debate, quer na disseminação de informações.

Para tanto, ela deveria apresentar não apenas a pretensão do Governo, mas também as pretensões que se opõe à ela, para fornecer as informações necessárias à sociedade, sob pena de quebrar regra elementar do Estado Democrático de Direito: a observância do princípio da isonomia ou igualdade, bem ainda da neutralidade quanto à divulgação de informações.

* * *

No caso sob exame, a Publicidade Institucional do Governo Federal, quanto à Reforma da Previdência, não divulga informações a respeito de programas, serviços ou ações do governo, o que seria válido se já tivesse sido aprovada a Reforma.

Enquanto há somente a proposta legislativa, a publicidade institucional destina-se apenas a obter apoio popular à Proposta de Emenda à Constituição 287/2016, ainda em trâmite na Câmara dos Deputados, configurando, pois, o desvio de finalidade, porque o convencimento do Poder Executivo haveria de ser feito em face dos congressistas.

A referida publicidade institucional também não se reveste de caráter educativo, informativo ou de orientação social, uma vez que para tanto teria de ser ampla, contemplando todas as opiniões e não mediante a apresentação de uma única.

Pelo contrário, a campanha *“incute medo na população e vale-se da potencial desinformação do público destinatário das mensagens acerca de dados técnicos sobre o sistema previdenciário, ao afirmar que as aposentadorias e os benefícios deixarão de ser pagos em dia em razão dos privilégios dos servidores públicos”* assim como *“se utiliza de frases de efeito que, em tom alarmista, anunciam que se não cortados os privilégios dos servidores públicos, os benefícios deixarão de ser pagos em dia”* (como sustentado pela ANFIP em ação que teve liminar deferida).

E se a propaganda institucional não se enquadra dentre aquelas hipóteses que permitiria sua autorização, **então 100% dos valores nela dispendidos constituem a lesão ao Patrimônio da União.**

* * *

A conduta dos réus é passível de individualização.

O 1º réu, o Presidente da República, editou a MP n. 782/2017 que foi convertida na Lei n. 11.457/2007, por meio da qual **retirou poderes da Secretaria de Comunicação** da Presidência e **os atribuiu ao 3º réu, o Secretário Geral da Presidência**, para passar a ter o controle direto das campanhas institucionais, inclusive a da Reforma da Previdência, como se pode ver da seguinte matéria jornalística:

G1 – Jornal Nacional - **Edição do dia 10/11/2017** - 10/11/2017 21h24 - Atualizado em 13/11/2017 21h46

Temer passa para Moreira gestão da verba de publicidade do governo
Decisão é resultado de crise na equipe de Comunicação do Planalto.
Recursos para publicidade chegam a R\$ 1,6 bilhão no orçamento de 2017.

Uma canetada do presidente Temer tirou da Secretaria de Comunicação e passou para a Secretaria-Geral da Presidência toda a verba de publicidade do governo. A um ano das eleições, todos **os gastos com publicidade e patrocínios do Governo Federal**, incluindo as estatais, **vão ficar nas mãos do ministro Moreira Franco.**

A medida provisória **diz que compete à Secretaria-Geral coordenar, normatizar, supervisionar e realizar o controle da publicidade** e dos patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob o controle da União".

São **cerca de R\$ 1,6 bilhão no orçamento de 2017.** Com a MP, **o secretário de Comunicação Social do governo, Márcio de Freitas, a quem cabia autorizar a distribuição de verbas publicitárias, perdeu poder.**

A decisão de Michel Temer **é resultado de uma crise iniciada em agosto na equipe de Comunicação do Palácio do Planalto.** Foi o próprio **Moreira Franco quem sugeriu a Temer tirar o controle da publicidade da Secretaria de Comunicação.** Moreira sugeriu, também, a criação de um Conselho de Comunicação com representantes de fora da administração pública para tomar decisões governamentais. Mas há um impasse jurídico sobre a legalidade desse conselho.

Moreira Franco argumenta que **é "fundamental democratizar e dar transparência às decisões sobre publicidade"** e que a criação do conselho ainda não foi tomada "porque surgiu um questionamento sobre conflito de interesse, que está sendo analisado". O ministro não explicou qual seria o conflito de interesse.

Além disso, **Moreira Franco escalou uma nova equipe para cuidar das redes sociais do Planalto, que fará parte da Secretaria Digital, que ficará sob sua responsabilidade.** É ela quem responde às crises do governo.

O trabalho já é feito pela agência Isobar, que tem um contrato de cerca de R\$ 44 milhões com o governo desde 2015. A Isobar informou que o contrato é dividido com outra agência. Em agosto, a agência contratou o marqueteiro do presidente e do PMDB, Elsinho Mouco, como diretor de atendimento e conteúdo.

Elsinho Mouco é marqueteiro de Temer desde 2002. É ele que cuida dos pronunciamentos oficiais do presidente, embora não seja contratado diretamente pelo Governo Federal. Também é o criador da marca da atual gestão, que destaca os dizeres da bandeira nacional: "Ordem e Progresso".

Isso está claro no art. 7º da Lei n. 13.502/2017:

*Art. 7º À **Secretaria-Geral da Presidência da República compete:***

*I - assistir direta e imediatamente o **Presidente da República no desempenho de suas atribuições:** (...)*

*f) **na comunicação com a sociedade e no relacionamento com a imprensa nacional, regional e internacional;** (...)*

*II - formular e **implementar a política de comunicação e de divulgação social do governo federal;** (...)*

IV - coordenar a comunicação interministerial e as ações de informação e de difusão das políticas de governo;

*V - coordenar, normatizar, supervisionar e **realizar o controle da publicidade** e dos patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e de sociedades sob o controle da União;*

VI - convocar as redes obrigatórias de rádio e televisão;

VII - coordenar a implementação e a consolidação do sistema brasileiro de televisão pública;

Não retirou por completo, porém, as atribuições do 4º réu, o Secretário de Comunicação, que apenas passou a estar submetido às determinações do Secretário Geral da Presidência, tendo permanecido ainda com suas atribuições executivas, como se vê dos artigos 4º, 5º e 6º do Decreto n. 6.555/2008:

Art. 4º O Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação.

Art. 5º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão orientadas pelos objetivos e diretrizes previstos nos arts. 1º e 2º, por políticas, orientações e normas adotadas pela Secretaria de Comunicação Social e por planos anuais elaborados pelos integrantes do SICOM.

Art. 6º Cabe à Secretaria de Comunicação Social:

I - coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM e que, com ela de acordo, exijam esforço integrado de comunicação; (...)

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;

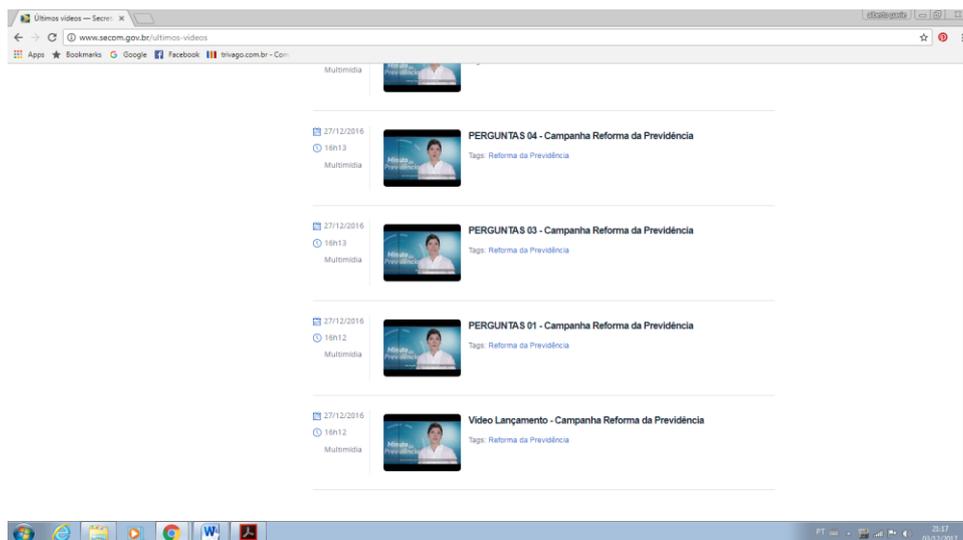
A despeito disso o 2º réu, o Ministro da Casa Civil, é que firmou os contratos com as agências de publicidade, em nome da União.

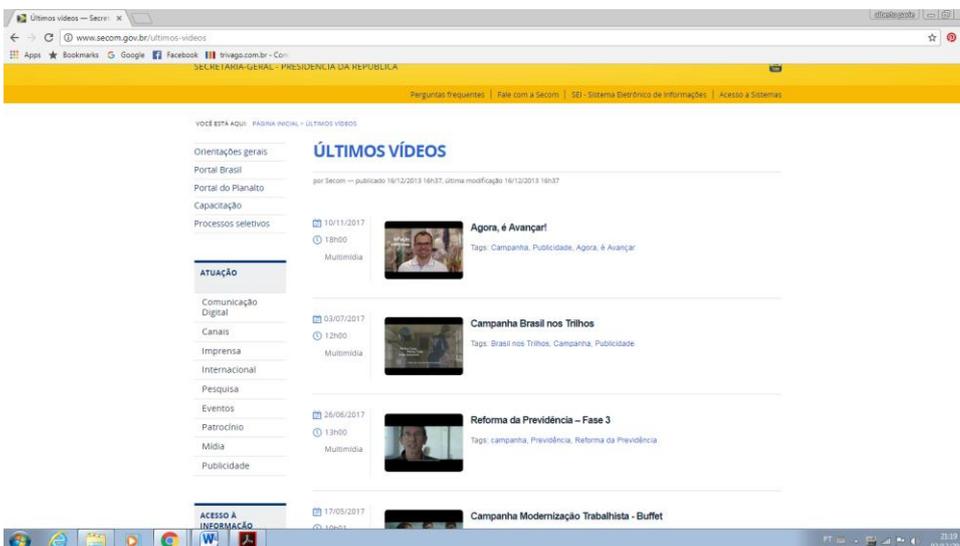
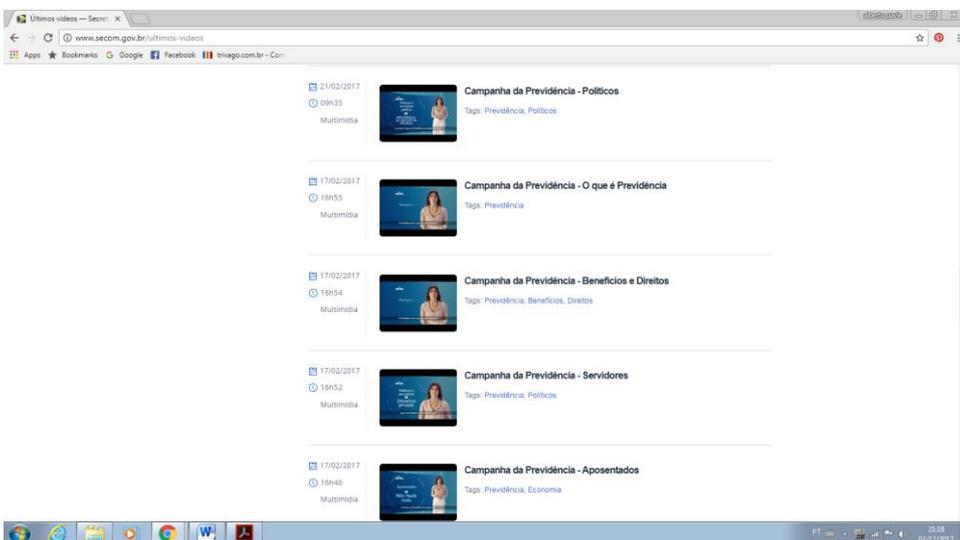
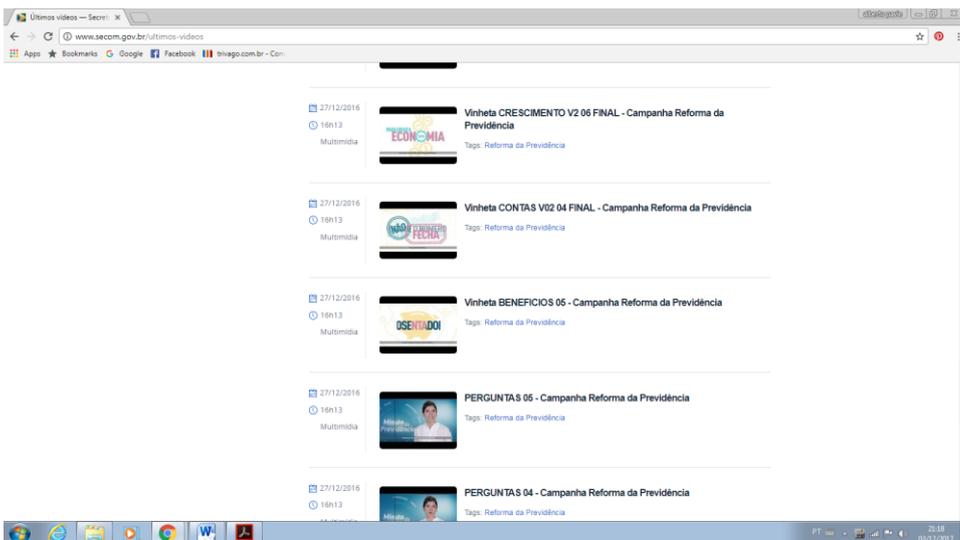
Acresce, ainda, que de forma quase que concomitante, o 1º réu encaminhou ao Congresso a Projeto de Lei n. 33 visando abrir “aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, em favor da Presidência da República e dos Ministérios (...), crédito suplementar no valor de R\$ 6.315.656.601,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”.

Na exposição de motivos consta que “o referido crédito **permitirá, na Presidência da República, a continuidade das ações publicitárias sob a gestão da Secretaria especial de Comunicação Social – SECOM, para atendimento de demandas de comunicação relacionadas ao Brasil Eficiente, Reforma da Previdência Social, entre outras**”. E no Anexo 1 está a indicação do valor destinado às campanhas publicitárias: R\$ 99.317.328,00. O referido projeto de lei foi aprovado e sancionado, passando a ser identificado como Lei n. 13.528 (publicada no DOE de 30/11/2017).

O que está evidente é que o Presidente da República alterou a legislação para conceder maior poder ao Secretário Geral da Presidência, editou lei abrindo crédito para a publicidade institucional da Reforma da Previdência, e o Secretário Geral determinou ao Secretário de Comunicação que realizasse a referida publicidade.

As campanhas já realizadas e a serem realizadas sobre a Reforma da Previdências estão identificadas no site da Secretaria de Comunicação:





Para a 3ª etapa da Campanha já há notícia da liberação de R\$ 20 milhões dos R\$ 99 milhões disponibilizados:

Fato On Line

17/11/2017 às 06h00min - Atualizada em 17/11/2017 às 06h00min

Temer lança hoje campanha de R\$ 20 mi para defender reforma da Previdência

Propaganda, com um minuto de duração será exibida por uma semana.

[Comentar](#)

Folhapress

Michel Temer lança hoje campanha publicitária para defender a reforma da Previdência. (Alan Santos/PR)

O governo Michel Temer vai lançar uma campanha publicitária de cerca de R\$ 20 milhões para defender a reforma da Previdência na televisão. A propaganda ataca o que chama de "privilégios" dos servidores públicos e afirma que "tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo".

A propaganda, com um minuto de duração, vai ao ar a partir de hoje (17) e será exibida por uma semana -principalmente em intervalos de telejornais e novelas.

"O que vamos fazer de mais importante é combater os privilégios. Tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo", diz um ator na peça, a que a reportagem teve acesso.

O Palácio do Planalto decidiu fazer uma campanha de massa para tentar retomar o debate sobre a reforma, reduzir a resistência da população ao tema e, conseqüentemente, conter a pressão sofrida pelos parlamentares em suas bases eleitorais.

O custo total da campanha ainda não foi calculado, mas fontes do governo estimam as despesas em R\$ 20 milhões com o vídeo e a compra de espaço publicitário na TV. A peça foi produzida pelas três agências que atendem ao Planalto: Calia, Artplan e NBS.

O combate aos privilégios é o mote principal da campanha, citado três vezes na peça. "Com a reforma, servidores públicos ou não terão regras equivalentes. A nossa maior preocupação é manter aposentadorias e pensões sendo pagas em dia. Para isso, temos que cortar os privilégios", afirma o texto.

O governo também destaca que a nova versão da reforma da Previdência mantém as regras de aposentadoria para trabalhadores rurais, deficientes e idosos de baixa renda, e que as regras serão implementadas ao longo de 20 anos.

Deputados da base aliada, principalmente os do Nordeste, cobravam um esforço do Planalto para ressaltar que a proposta original, que previa regras mais rígidas para aposentadoria, foi flexibilizada.

"Com a reforma, a idade mínima pra se aposentar vai aumentar aos poucos. Só daqui a 20 anos a idade para se aposentar será de 62 anos para mulheres e 65 para homens. Para pessoas com deficiência e idosos que recebem esse benefício, a reforma da Previdência não muda nada. E também não muda nada para os trabalhadores rurais", afirma a peça.

O Planalto já tentou realizar outras campanhas para contornar a impopularidade da reforma. A primeira foi ao ar em outubro de 2016. Todas as peças foram suspensas em maio, quando a delação da JBS envolveu Temer e enterrou as esperanças do governo de aprovar a proposta.

* * *

Inegável, assim, o preenchimento dos requisitos necessários ao conhecimento da presente ação rescisória e ao seu julgamento procedente, porque atendidos os requisitos do art. 1º da Lei n. 4.717/65.

Diga-se, ainda, que o autor tem interesse jurídico de figurar no polo ativo da presente causa, por se tratar de cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos, como se comprova com a apresentação do seu título eleitoral (art. 1º, § 3º da Le n. 4.717/65).

Demonstrado e comprovado que os atos praticados pelos réus não atendem aos requisitos constitucionais e legais, razão pela qual a publicidade institucional levada a efeito revela-se ilegítima e lesiva ao patrimônio da União, quanto à totalidade dos gastos nela despendidos.

III – Pedido de liminar

Os valores envolvidos na publicidade institucional questionada são elevados, de sorte que a lesão causada ao patrimônio da União, caso seja concluída a publicidade, importará em uma condenação aos réus de difícil ou impossível reparação.

Parece conveniente, até mesmo para os réus, que a publicidade seja suspensa, antes de ocorrer os pagamentos, para que não corram o risco de, ao final, serem compelidos a ressarcir a lesão ocorrida ao patrimônio da União.

Efetivamente, deixar que sejam gastos praticamente R\$ 100 milhões em publicidade institucional, que o autor demonstrou nessa petição estar destinada ao convencimento daqueles que não poderiam ser os destinatários da campanha -- porque a matéria está posta no Congresso Nacional para votação -- em evidente desvio de finalidade, é um risco por demais relevante que nenhum servidor público deveria correr.

E para evitar que haja a lesão ao patrimônio da União é que está a se impor o deferimento de medida liminar, para suspender a propaganda institucional que está sendo realizada pelo Governo Federal, por meio dos réus.

Não é demais lembrar que na hipótese de abertura de crédito pela administração, para gasto que venha a ser tido como ilegal, somente na hipótese em que o ato impugnado, a despeito de ser ilegal, resultar em benefício à comunidade, é que estará o servidor desobrigado a restituir ao estado o valor gasto ilicitamente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. **AÇÃO POPULAR. NOMEAÇÃO E POSSE DE SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS ANTES DO TÉRMINO DO MANDATO DO PREFEITO. ANULAÇÃO DECRETADA. ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM COBERTURA FINANCEIRA CORRESPONDENTE (EXCESSO DE ARRECADAÇÃO INFERIOR AO PREVISTO). FUNCIONÁRIOS QUE EFETIVAMENTE PRESTARAM SERVIÇO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO AFASTADA.**

1. Não se conhece de Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

2. O acórdão recorrido, proferido em Ação Popular, anulou nomeação e posse de 116 candidatos aprovados em concurso porque os atos foram praticados em período inferior aos 180 dias que antecederam o término do mandato do prefeito (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. A instância de origem condenou o ex-prefeito à restituição dos valores correspondentes aos salários dos servidores e ao déficit orçamentário apurado, num total de R\$ 1.138.701,31.

4. Quanto à abertura de crédito adicional suplementar sem cobertura financeira correspondente (excesso de arrecadação inferior ao previsto), a Primeira Seção decidiu que não equivale, necessariamente, ao dever de restituir valores, desde que a despesa tenha sido realizada no interesse da população.

5. Em relação aos salários, o Tribunal de Justiça consignou que os servidores concursados trabalharam efetivamente, sendo-lhes devidos, inclusive, os vencimentos e vantagens correspondentes ao período.

6. Em tese, **é possível a condenação do administrador ímprobo a restituir as despesas com contratação de servidores que, embora tenham trabalhado, o fizeram por força de ato ilegal e inconstitucional.** Com efeito, **a contratação de pessoas que não apresentam qualificação compatível com o cargo que ocupam ou que deixam de prestar adequadamente o serviço (o que é comum em casos de nepotismo e clientelismo, p.ex.) causa dano, direto ou indireto, ao Erário.**

7. Na hipótese dos autos, contudo, o acórdão recorrido **esclarece que os servidores haviam sido aprovados em concurso e efetivamente trabalharam para o Município. Não se constata, portanto, lesão ao patrimônio público.**

8. No âmbito da Ação Popular, em que se pleiteia "a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio" público (art.

1º da Lei 4.717/1965), não se pode condenar o réu ao pagamento de ressarcimento ao Erário se não se configurar o dano.

9. Ressalte-se que a responsabilização do agente por suas condutas contrárias ao Direito poderia ser apurada em ação própria (Ação de Improbidade, v.g.), independentemente da configuração do prejuízo ao Erário.

10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1090707/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 31/08/2009)

No caso sob exame, na hipótese de se declarar a ilegalidade da publicidade institucional, **NÃO** será possível dizer que teria ocorrido algum benefício para o Estado, porque a publicidade institucional não acarreta proveito algum para a sociedade.

Daí a imperiosa necessidade, até mesmo para os réus, repita-se, que seja suspensa a publicidade institucional questionada.

De acordo com o que pode apurar o autor, foram contratadas 3 Agências de Publicidade para produzir a campanha institucional pertinente à Reforma da Previdência. É a informação que consta das notícias veiculadas nos órgãos de imprensa:

Folha de São Paulo

Temer lança campanha de R\$ 20 mi para defender reforma da Previdência

BRUNO BOGHOSSIAN

DE BRASÍLIA

16/11/2017 17h31

O governo Michel Temer vai lançar uma campanha publicitária de cerca de R\$ 20 milhões para defender a [reforma da Previdência](#) na televisão. A propaganda ataca o que chama de "privilégios" dos servidores públicos e afirma que "tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo".

A propaganda, com um minuto de duração, vai ao ar a partir desta sexta-feira (17) e será exibida por uma semana –principalmente em intervalos de telejornais e novelas.

"O que vamos fazer de mais importante é combater os privilégios. Tem muita gente no Brasil que trabalha pouco, ganha muito e se aposenta cedo", diz um ator na peça, a que a Folha teve acesso.

O Palácio do Planalto decidiu fazer uma campanha de massa para tentar retomar o [debate sobre a reforma](#), reduzir a resistência da população ao tema e, conseqüentemente, conter a pressão sofrida pelos parlamentares em suas bases eleitorais.

*O custo total da campanha ainda não foi calculado, mas fontes do governo estimam as despesas em R\$ 20 milhões com o vídeo e a compra de espaço publicitário na TV. **A peça foi produzida pelas três agências que atendem ao Planalto: Calia, Artplan e NBS.***

O combate aos privilégios é o mote principal da campanha, citado três vezes na peça. "Com a reforma, servidores públicos ou não terão regras equivalentes. A nossa maior preocupação é manter aposentadorias e pensões sendo pagas em dia. Para isso, temos que cortar os privilégios", afirma o texto.

O governo também destaca que a nova versão da reforma da Previdência mantém as regras de aposentadoria para trabalhadores rurais, deficientes e idosos de baixa renda, e que as regras serão implementadas ao longo de 20 anos.

Deputados da base aliada, principalmente os do Nordeste, cobravam um esforço do Planalto para ressaltar que a proposta original, que previa regras mais rígidas para aposentadoria, foi flexibilizada.

"Com a reforma, a idade mínima pra se aposentar vai aumentar aos poucos. Só daqui a 20 anos a idade para se aposentar será de 62 anos para mulheres e 65 para homens. Para pessoas com deficiência e idosos que recebem esse benefício, a reforma da Previdência não muda nada. E também não muda nada para os trabalhadores rurais", afirma a peça.

O Planalto já tentou realizar outras campanhas para contornar a impopularidade da reforma. A primeira foi ao ar em outubro de 2016.

Todas as peças foram suspensas em maio, quando a delação da JBS envolveu Temer e enterrou as esperanças do governo de aprovar a proposta.

O exame dos contratos firmados pela União com as 3 agências de publicidade mencionadas (cópias anexas), identificam a campanha sob o título: Programa Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; Ação: Comunicação Institucional).

Diante desse quadro, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requer o autor **seja deferido o presente pedido de liminar** para o fim de que sejam suspensos os atos praticados pelos réus, inclusive a publicidade indevida, porque impedirá que sejam realizados mais gastos e ocorra mais lesão ao patrimônio da União, como admite expressamente o § 4º do artigo 5º da Lei nº 4.717/65.

IV – Não se pode cogitar de grave dano à ordem pública a suspensão de uma publicidade institucional veiculada em face de quem não tem voto para aprovar a Reforma da Previdência

Não desconhece o autor que a 1ª decisão proferida sobre a questão, proveniente do Juízo do RS, veio a ser suspensa pela Presidente do STF na sede da SL 1101, assim como a decisão proferida por esse Juízo da 14ª Vara Federal, veio a ser suspensa na sede da Suspensão de Tutela n. 0057978-71.2017.4.01.0000/DF.

No entanto, o fundamento utilizado nessas decisões foi o de que a suspensão da publicidade supostamente institucional configuraria grave violação à ordem pública (constitucional e administrativa) e violação ao princípio da separação de poderes.

Com a ressalva do devido respeito NÃO é possível dizer que haveria GRAVE DANO à ordem pública a SUSPENSÃO de uma Propaganda Institucional destinada a dar a VERSÃO do Poder Executivo sobre a Proposta Legislativa que ele defende perante o Congresso Nacional.

Veja-se, por obséquio, que o que se sustenta na presente ação popular é o DESVIO DE FINALIDADE da Propaganda Institucional, porque seria válido o Poder Executivo envidar esforços para convencer os Deputados e Senadores.

Mas não é válido gastar R\$ 100 milhões com publicidade para convencer os cidadãos brasileiros, que não possuem competência para aprovar o Projeto de Emenda Constitucional, d.v., até porque não se está diante de uma CONSULTA PÚBLICA ou de um PLEBISCITO ou ainda de um REFERENDO, que exigisse o voto dos cidadãos brasileiros.

Há, no caso, GRAVE DANO ao Patrimônio da União pelo gasto de dinheiro, não apenas de forma ilegal, como igualmente sem qualquer propósito.

Essa questão não foi enfrentada nas decisões que suspenderam as liminares e, caso sejam apresentadas às Presidências do STF e do TRF, certamente que serão consideradas para o fim de não mais aceitar o pleito da União de suspender liminares como a que se pede nessa ação.

V – Pedido final

Em face do exposto, requer o autor:

1) Sejam os réus indicados no preâmbulo dessa petição inicial citados, para, querendo, contestarem essa ação;

2) Tendo em vista a exigência do art. 6º da Lei n. 4.717/65, sejam **citadas** as empresas de publicidade que foram contratadas para realizar a propaganda ilícita, para, querendo, contestarem essa ação, **registrando o autor, desde logo, que não está formulando pedido de condenação de devolução de valores em face delas**, sejam porque não poderiam presumir que a propaganda seria ilícita, seja porque realizaram trabalho que não pode ficar sem remuneração. São elas:

a) ARTPLAN COMUNICAÇÃO S/A, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.673.286/0001-25, estabelecida na Av. Ayrton Senna nº 2150, salas 301 a 309 do Bloco O e salas 304 a 309 do Bloco M – Casashopping - Barra da Tijuca – Rio de Janeiro - CEP: 22775-900,

b) CALIA Y2 PROPAGANDA E MARKETING LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.784.569/0001-46, estabelecida na Avenida Maria Coelho Aguiar, nº 215 Bloco A, 1º andar, conjunto A, Centro Empresarial de São Paulo CEP: 05804-900, São Paulo - SP,

c) NOVA/SB COMUNICAÇÃO LTDA., com sede em São Paulo/SP, na Avenida das Nações Unidas, nº 8501, Conj. 161, Edifício Eldorado Business Tower, CEP 05425-070, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 57.118.929/0001-37, e com estabelecimento em Brasília/DF, no SCN, Quadra 2, Bloco A, Edifício Corporate Financial Center, 30 andar, Sala 304, CEP 70712-900, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 57.118.929/0002-18,

3) Seja intimado o Ministério Público Federal para acompanhar o presente feito, como exige o § 4º do art. 6º da Lei n. 4.717/65.

4) Sejam os réus intimados nos termos do § 4º do art. 1º da Lei n. 4.717/64 (*“Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas”*) a especificar os gastos efetivamente dispendidos na campanha específica destinada à Reforma da Previdência, vale dizer, as notas fiscais e/ou faturas que tenham servido ao pagamento da propaganda em questão, de sorte a permitir que o Juízo profira decisão líquida.

5) Ao final, comprovada a lesividade ao patrimônio da União, sejam os 4 primeiros réus compelidos a ressarcir os cofres da União, com os valores dispendidos na propaganda institucional ilícita, bem ainda nos ônus sucumbenciais pertinentes.

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília, 7 de dezembro de 2017.

P.p.



Alberto Pavie Ribeiro
(OAB-DF, nº 7.077)

(ANAMATRA-JF-Ação Popular-Inicial)