

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.1.n.13.70305>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

O ABUSO DE PODER POLÍTICO POR MEIO DA AUTOPROMOÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS NA DIVULGAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS MUNICIPAIS

THE ABUSE OF POLITICAL POWER THROUGH THE SELF-PROMOTION OF PUBLIC MANAGERS IN THE DISSEMINATION OF MUNICIPAL WORKS AND SERVICES

Rafael Braga Moura¹

RESUMO

O abuso de poder político por meio da autopromoção de gestores públicos na publicidade institucional tem se tornado uma prática recorrente no Brasil, principalmente com a ascensão das redes sociais. Este artigo tem como objetivo analisar como prefeitos e outros agentes públicos utilizam recursos estatais para impulsionar suas imagens pessoais, desvirtuando a finalidade da comunicação institucional e comprometendo a isonomia eleitoral. Para isso, a pesquisa adota uma metodologia explicativa, baseada na análise da legislação vigente, jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e estudos de casos concretos. Os resultados indicam que a transformação de perfis pessoais em canais de comunicação oficial, a contratação de empresas de marketing com verba pública e o impulsionamento de postagens institucionais favorecendo gestores são práticas frequentes, mas ainda de fiscalização limitada. As decisões do TSE demonstram que tais condutas podem levar à cassação de mandatos e à inelegibilidade dos envolvidos, mas o avanço das tecnologias digitais impõe novos desafios regulatórios. O estudo destaca a necessidade de aprimoramento da fiscalização eleitoral e da regulamentação sobre o uso das redes sociais na administração pública, garantindo que a publicidade institucional atenda ao princípio da impessoalidade. A originalidade deste trabalho reside na análise da interseção entre comunicação digital, direito eleitoral e administração pública, evidenciando estratégias utilizadas por gestores para burlar a legislação vigente e explorar lacunas na fiscalização.

Palavras-chave: Abuso de poder político; Publicidade institucional; Impessoalidade; Direito eleitoral; Redes sociais; Comunicação governamental.

ABSTRACT

The abuse of political power through the self-promotion of public managers in institutional advertising has become a recurring practice in Brazil, especially with the rise of social media. This article aims to analyze how mayors and other public officials use state resources to enhance their personal image, distorting the purpose of institutional communication and compromising electoral fairness. To achieve this, the study adopts an explanatory methodology based on the analysis of existing legislation, jurisprudence from the Superior Electoral Court (TSE), and case studies. The results indicate that the transformation of personal profiles into official

¹ Mestre em Direito, formado em Direito e Ciências Contábeis, com sólida experiência na gestão pública e assessoria estratégica para órgãos governamentais e entidades públicas. Especialista em estruturação de políticas públicas, governança administrativa e otimização de recursos, com atuação voltada para o desenvolvimento econômico e modernização institucional. Com forte conhecimento em direito administrativo e tributário, possui experiência em conselhos fiscais, assessoramento legislativo e gestão de projetos estratégicos no setor público. Perfil analítico e orientado para resultados, com visão ampla sobre inovação, eficiência administrativa e sustentabilidade na gestão pública. <https://orcid.org/0009-0007-6255-8164>. rafabragademoura@gmail.com.

communication channels, the hiring of marketing companies with public funds, and the boosting of institutional posts favoring public officials are frequent practices, yet still subject to limited oversight. TSE rulings demonstrate that such conduct can lead to the revocation of mandates and the ineligibility of those involved, but the advancement of digital technologies presents new regulatory challenges. The study highlights the need to improve electoral oversight and regulation of social media use in public administration, ensuring that institutional advertising complies with the principle of impersonality. The originality of this work lies in the analysis of the intersection between digital communication, electoral law, and public administration, revealing strategies used by officials to circumvent current legislation and exploit gaps in oversight mechanisms.

Keywords: Abuse of political power; Institutional advertising; Impersonality; Electoral law; social media; Government communication.

Quadro de Implicações Práticas

Os resultados desta pesquisa têm implicações para órgãos reguladores, partidos políticos e o sistema eleitoral. A prática de autopromoção indevida distorce a competitividade das eleições e fere o princípio da igualdade entre candidatos. Para mitigar esse problema, recomenda-se que o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral ampliem a fiscalização sobre o uso da publicidade institucional e das redes sociais de gestores públicos, garantindo maior transparência e controle sobre os gastos com comunicação institucional.

INTRODUÇÃO

A publicidade institucional desempenha um papel essencial na transparência e comunicação dos atos da administração pública, garantindo que a população tenha acesso a informações sobre programas, serviços e obras realizadas pelo governo. No entanto, o que se observa em diversos municípios brasileiros é um desvirtuamento desse propósito, com gestores públicos utilizando a estrutura estatal para autopromoção, especialmente por meio das redes sociais. Essa prática compromete a isonomia do processo eleitoral e pode configurar abuso de poder político.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §1º, veda expressamente o uso da publicidade oficial para a promoção pessoal de agentes públicos. Da mesma forma, a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) impõe restrições rigorosas ao uso da máquina pública em benefício de candidatos, especialmente nos três meses que antecedem o pleito. Apesar dessas proibições, observa-se que muitos prefeitos e governadores transformam seus perfis pessoais nas redes sociais em verdadeiras vitrines de autopromoção, utilizando recursos públicos para impulsionar sua imagem e, assim, obter vantagens eleitorais indevidas.

Esse fenômeno tem sido amplamente discutido na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que tem consolidado o entendimento de que o uso indevido da publicidade institucional pode levar à cassação de mandatos e à inelegibilidade dos responsáveis. Em

diversas decisões, o tribunal já reconheceu que a vinculação da imagem de gestores públicos a obras e serviços municipais compromete o princípio da impessoalidade e fere a equidade eleitoral.

A crescente influência das redes sociais na política intensifica esse problema. Antigamente, a publicidade institucional era limitada a canais tradicionais, como rádio, televisão e jornais. Hoje, no entanto, a comunicação direta entre gestores e a população por meio de plataformas como Facebook, Instagram e X (antigo Twitter) ampliou o alcance da autopromoção indevida, dificultando a fiscalização e a aplicação das normas eleitorais. Muitos prefeitos eleitos passam a “profissionalizar” seus perfis pessoais após a eleição, utilizando assessorias de comunicação pagas com recursos públicos e deixando de lado os canais institucionais da prefeitura.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a utilização da máquina pública para autopromoção em redes sociais e outros meios de comunicação, verificando sua compatibilidade com os princípios constitucionais e a legislação eleitoral vigente. O estudo se fundamenta na análise doutrinária, jurisprudencial e na investigação de casos concretos, adotando uma abordagem explicativa para demonstrar como essa prática ocorre na realidade.

A relevância deste trabalho reside na necessidade de aprimorar a fiscalização sobre o uso da publicidade institucional e reforçar a aplicação das sanções eleitorais, garantindo que os gestores públicos não se beneficiem indevidamente do aparato estatal para fortalecer sua imagem e obter vantagens eleitorais. A pesquisa contribui para o debate sobre os limites da comunicação institucional e a importância da impessoalidade na administração pública, propondo medidas para coibir essa prática e preservar a equidade do processo eleitoral.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A publicidade institucional é um instrumento legítimo da administração pública, desde que respeite os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. No entanto, seu uso indevido para autopromoção de gestores públicos pode configurar abuso de poder político, comprometendo a equidade do processo eleitoral e gerando distorções na disputa democrática.

O abuso de poder político ocorre quando um agente público utiliza sua posição institucional para obter vantagens eleitorais indevidas, valendo-se da estrutura estatal para fortalecer sua imagem pessoal ou prejudicar adversários políticos. Segundo Gomes (2020, p.

289), essa prática “afronta a igualdade de oportunidades entre os candidatos e compromete a legitimidade do processo eleitoral”.

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) estabelece regras claras para coibir o uso da máquina pública em benefício de candidatos. O artigo 73, inciso VI, alínea “b”, por exemplo, proíbe a veiculação de publicidade institucional nos três meses que antecedem as eleições, salvo em casos de grave e urgente necessidade pública, devidamente reconhecida pela Justiça Eleitoral. Além disso, o descumprimento dessa norma pode acarretar penalidades severas, como multas, cassação de mandato e inelegibilidade, conforme previsto na Lei Complementar nº 64/90.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem consolidado o entendimento de que a veiculação de publicidade institucional em período vedado caracteriza conduta ilícita, independentemente do momento em que foi autorizada. No Recurso Especial Eleitoral nº 0600606-44.2020.6.13.0000, por exemplo, o TSE determinou a cassação do diploma de um prefeito que utilizou a comunicação institucional para promover sua imagem pessoal durante o período eleitoral.

Outro ponto relevante é a proibição do uso de nomes, símbolos ou imagens que remetam à figura do gestor público em peças publicitárias oficiais, conforme estabelecido no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. Dessa forma, placas de inauguração de obras, banners, vídeos institucionais e postagens em redes sociais devem se limitar à informação pública, sem personalizar a comunicação para beneficiar um governante específico.

1.1. O Uso das Redes Sociais como Ferramenta de Autopromoção

A evolução das tecnologias de comunicação trouxe novos desafios para a fiscalização da propaganda institucional. Se antes a publicidade oficial era restrita a veículos tradicionais, como rádio, TV e jornais, hoje as redes sociais tornaram-se um dos principais meios de interação entre gestores públicos e a população.

O TSE reconhece que as redes sociais se enquadram no conceito de “veículos ou meios de comunicação social” mencionados no artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90. Isso significa que a utilização proposital dessas plataformas para promover agentes públicos pode caracterizar uso indevido dos meios de comunicação e abuso de poder político.

O problema se agrava quando prefeitos e governadores “profissionalizam” suas redes sociais pessoais após a eleição, utilizando assessorias de comunicação pagas com dinheiro público para gerenciar seus perfis e divulgar ações da administração de forma personalizada.

Dessa forma, o perfil pessoal do gestor passa a atuar como um canal oficial de comunicação governamental, mas sem os limites impostos à publicidade institucional.

No Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600452-48.2020.6.09.0000, o TSE entendeu que a vinculação excessiva da imagem do gestor a programas públicos compromete a impessoalidade da administração e pode configurar abuso de poder. O tribunal reafirmou que, mesmo em redes sociais, a comunicação governamental deve respeitar os princípios constitucionais, sem promover agentes políticos.

A esse respeito, Adriano Soares da Costa (2021, p. 178) argumenta que “a apropriação de canais digitais da administração para projeção de lideranças políticas desvirtua a publicidade institucional, transformando-a em ferramenta de manutenção do poder”. Segundo o autor, a fiscalização sobre esse fenômeno deve ser aprimorada, considerando que as redes sociais ampliam o alcance da autopromoção indevida e tornam a fiscalização mais complexa.

1.2. Impactos da Autopromoção Indevida na Isonomia Eleitoral

A equidade do processo eleitoral exige que todos os candidatos tenham condições justas de disputa, sem que agentes públicos se beneficiem indevidamente da estrutura estatal. O uso da publicidade institucional para autopromoção compromete esse equilíbrio, pois permite que gestores utilizem recursos públicos para influenciar a percepção da população sobre sua gestão e, consequentemente, sobre suas futuras candidaturas.

De acordo com Marcelo Ribeiro (2019, p. 312), a “instrumentalização da máquina pública para promoção pessoal configura grave violação ao regime democrático, pois confere vantagens ilegítimas a candidatos que já ocupam cargos de poder”. A literatura aponta que essa prática é especialmente danosa em municípios pequenos, onde a presença digital do gestor pode influenciar diretamente a decisão do eleitorado.

Os impactos da autopromoção indevida podem ser sintetizados nos seguintes aspectos:

1. Desigualdade na disputa eleitoral: candidatos que já ocupam cargos públicos possuem maior visibilidade e estrutura para promoção pessoal.
2. Dificuldade de fiscalização: o uso de redes sociais e outros meios digitais dificulta o controle da Justiça Eleitoral sobre a publicidade institucional.
3. Uso indevido de recursos públicos: verba destinada à comunicação oficial é utilizada para interesses pessoais e eleitorais.
4. Risco de judicialização das eleições: o crescimento dessas práticas tem levado a um aumento no número de ações de cassação de mandato.

A jurisprudência do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) tem demonstrado rigor na punição desses casos, aplicando cassações de mandatos e declarações de

inelegibilidade. No entanto, há um desafio contínuo na fiscalização preventiva, especialmente diante da crescente utilização de meios digitais para promoção de agentes públicos.

1.3. Necessidade de Aprimoramento da Fiscalização

Diante da complexidade do fenômeno, diversas propostas vêm sendo discutidas para aprimorar a fiscalização e garantir que a publicidade institucional cumpra seu papel informativo, sem se tornar um mecanismo de propaganda política. Algumas sugestões incluem:

- Criação de diretrizes específicas para redes sociais, definindo regras claras sobre a separação entre comunicação institucional e perfis pessoais de gestores públicos.
- Aprimoramento dos mecanismos de auditoria, para garantir que recursos públicos destinados à publicidade sejam utilizados de forma adequada.
- Ampliação das competências dos órgãos de fiscalização eleitoral, possibilitando monitoramento mais eficiente das redes sociais de agentes públicos.
- Maior transparência nos gastos com comunicação institucional, garantindo que a sociedade possa acompanhar como os recursos estão sendo utilizados.

Essas medidas podem contribuir para reduzir a ocorrência de autopromoção indevida e garantir que a comunicação pública seja pautada pela transparência e impessoalidade, conforme determinam a Constituição e a legislação eleitoral vigente.

A literatura jurídica e a jurisprudência demonstram que o uso indevido da publicidade institucional para autopromoção compromete a legitimidade do processo eleitoral. A apropriação da máquina pública por gestores que buscam fortalecer sua imagem pessoal fere os princípios democráticos e deve ser combatida por meio de uma fiscalização rigorosa.

O aprofundamento dos estudos sobre esse tema é essencial para que o Brasil possa aprimorar suas políticas de transparência e garantir eleições mais justas. O avanço das tecnologias digitais torna esse desafio ainda maior, exigindo que o poder público se adapte e desenvolva novas estratégias para coibir essa prática e preservar a equidade no sistema eleitoral.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa e explicativa, utilizando-se de análise doutrinária, jurisprudencial e de casos concretos para examinar a prática da autopromoção de gestores públicos por meio da publicidade institucional. O objetivo é

compreender como essa conduta se configura como abuso de poder político e quais são suas implicações jurídicas e eleitorais.

A pesquisa foi estruturada com base em três principais frentes: (i) levantamento e análise da legislação vigente, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.504/97, que estabelecem diretrizes sobre publicidade institucional e condutas vedadas a agentes públicos; (ii) estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), com a seleção de decisões relevantes sobre o tema, incluindo casos concretos de prefeitos condenados por abuso de poder político em razão da utilização indevida de comunicação oficial; e (iii) revisão bibliográfica de autores especializados em direito eleitoral e administração pública, buscando fundamentos teóricos que sustentem a análise e permitam uma compreensão aprofundada do fenômeno.

Para garantir um recorte analítico preciso, foram selecionados casos julgados pelo TSE nos últimos cinco anos, uma vez que as redes sociais tornaram-se um meio predominante de comunicação política e governamental nesse período. Além disso, foram utilizados critérios como a relevância do caso para a discussão do princípio da impessoalidade e a aplicação de sanções eleitorais aos gestores envolvidos.

A abordagem explicativa foi escolhida por permitir uma investigação detalhada sobre como o uso da máquina pública para autopromoção se manifesta na prática e quais os efeitos dessa conduta sobre a equidade do processo eleitoral. Além disso, essa metodologia possibilita a identificação de lacunas na regulamentação e fiscalização da publicidade institucional, apontando caminhos para o aprimoramento do controle sobre essa prática.

O estudo também adota um viés normativo, avaliando em que medida a legislação e a jurisprudência atuais são suficientes para coibir o uso indevido da publicidade institucional ou se há necessidade de novas medidas regulatórias para fortalecer a proteção da igualdade de oportunidades entre candidatos.

Com essa abordagem, espera-se contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral na fiscalização da propaganda institucional, especialmente no ambiente digital, e auxiliar na formulação de diretrizes mais eficazes para evitar o desvirtuamento da publicidade pública para fins eleitorais.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados coletados evidência que a utilização da máquina pública para autopromoção de gestores municipais tem se tornado uma prática recorrente, especialmente no

ambiente digital. A investigação da legislação, jurisprudência e doutrina revelou três principais aspectos desse fenômeno: (i) a transformação de redes sociais pessoais em canais de comunicação institucional, (ii) o financiamento de publicidade personalizada com recursos públicos e (iii) a fragilidade da fiscalização eleitoral diante do avanço tecnológico.

3.1. Redes Sociais Pessoais como Instrumentos de Propaganda Institucional

A pesquisa revela uma prática crescente entre gestores públicos: a utilização de perfis pessoais em redes sociais para divulgar ações governamentais, muitas vezes com ênfase na figura do agente público. Essa estratégia cria uma zona cinzenta entre a comunicação institucional e a promoção pessoal, desafiando os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Embora os perfis pessoais não sejam oficialmente classificados como canais institucionais, o uso sistemático de recursos públicos — como equipes de comunicação, fotógrafos, impulsionamento de conteúdo e estrutura de marketing — para alimentar esses perfis transforma-os em vitrines políticas financiadas pelo erário. Tal conduta deturpa a função informativa da publicidade pública e converte esses meios em instrumentos permanentes de autopromoção.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem reconhecido que a utilização de redes sociais para destacar a imagem pessoal de gestores vinculada a obras e ações públicas pode configurar abuso de poder político. No julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 0601543-57.2020.6.11.0000, o TSE entendeu que a veiculação de publicidade institucional com ênfase na figura do prefeito, mesmo fora do período eleitoral, compromete a isonomia do pleito e caracteriza conduta vedada, por promover de forma indevida a autoridade pública responsável pela gestão.

Além disso, o Tribunal reafirma que, nos três meses que antecedem o pleito, é vedada a veiculação de publicidade institucional, salvo em casos de grave e urgente necessidade pública, conforme o art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97. Mesmo autorizações anteriores não impedem a configuração da ilicitude, pois a eficácia da norma independe do momento de autorização ou publicação da publicidade institucional.

Portanto, a utilização de perfis pessoais por gestores públicos para divulgar ações governamentais, especialmente em períodos eleitorais, deve ser cuidadosamente analisada à luz

da legislação vigente e da jurisprudência consolidada, a fim de evitar práticas que possam comprometer a lisura do processo eleitoral e a igualdade entre os candidatos.

3.2. Financiamento de Publicidade Personalizada com Recursos Públicos

Outro aspecto central da prática de autopromoção indevida é o uso de recursos públicos para financiar estruturas de comunicação que, sob o pretexto de informar, são direcionadas à construção da imagem pessoal do gestor. A pesquisa identificou que, em muitos casos, a comunicação institucional é instrumentalizada por meio da contratação de empresas especializadas em marketing digital, da utilização de servidores públicos para alimentar perfis pessoais e da realização de impulsionamentos pagos em redes sociais, com conteúdo que ultrapassa a função informativa e assume nítido viés promocional.

Esse fenômeno representa não apenas um desvio de finalidade no uso da verba pública, mas também uma forma velada de campanha antecipada com respaldo orçamentário estatal. A comunicação oficial deixa de cumprir sua função de prestação de contas à população e passa a servir de palanque contínuo para agentes que visam a reeleição ou a projeção política futura.

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 1º, veda expressamente a vinculação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos na publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. Essa vedação se aplica não apenas em períodos eleitorais, mas durante todo o exercício da função pública.

Como observa Emerson Garcia (2021), a exposição personalizada de gestores públicos por meio de campanhas institucionais, ainda que mascarada sob o discurso da transparência, configura desvio de finalidade e violação direta ao princípio da impessoalidade.

A doutrina reforça que a publicidade institucional não pode ser confundida com promoção pessoal. Álvaro Rodrigues Júnior (2009) destaca que a utilização de recursos públicos para exaltar a imagem do agente público, mesmo que vinculada a ações governamentais legítimas, compromete o equilíbrio do jogo democrático e pode caracterizar ato de improbidade administrativa, além de abuso de poder político.

O uso de impulsionamento pago nas redes sociais agrava esse cenário. Os algoritmos dessas plataformas permitem o direcionamento de conteúdo por perfil de público, ampliando de forma

desproporcional o alcance da imagem do gestor em relação aos demais candidatos. Como analisa Souza (2024), o uso indevido da publicidade institucional em período pré-eleitoral, com o emprego de recursos públicos para fins de marketing pessoal, compromete a igualdade de oportunidades no pleito e desvirtua os objetivos da comunicação governamental.

Portanto, a contratação de serviços de comunicação personalizados com recursos públicos não apenas fere os princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade, mas também compromete gravemente a paridade de armas no processo eleitoral. Tal conduta exige repressão firme e fiscalização preventiva, sob pena de consolidar um modelo de gestão pública orientado por estratégias de marketing político institucionalizado.

3.3. Fragilidade da Fiscalização Eleitoral e Desafios Regulatórios

Apesar das normativas vigentes e das decisões da Justiça Eleitoral, a pesquisa revelou que a fiscalização sobre essas práticas ainda enfrenta desafios estruturais e tecnológicos. O ambiente digital ampliou as dificuldades para o monitoramento da comunicação oficial, tornando mais complexa a distinção entre divulgação legítima de atos administrativos e propaganda eleitoral disfarçada.

Dentre os principais desafios regulatórios e de fiscalização identificados, destacam-se:

- Dificuldade de delimitação entre comunicação institucional e propaganda pessoal, uma vez que as redes sociais permitem a fusão entre os dois tipos de conteúdo;
- Falta de mecanismos eficazes para auditar os gastos com publicidade institucional, dificultando a identificação de investimentos direcionados à autopromoção;
- Baixa capacidade de rastreamento de impulsionamentos pagos em redes sociais, que podem ser feitos por terceiros ou de forma indireta, dificultando a comprovação de uso indevido de verbas públicas;
- Tempo reduzido para apuração das denúncias antes do período eleitoral, o que muitas vezes resulta em decisões tardias, sem impacto real sobre a disputa eleitoral.

Ademais, para além dos limites estruturais e tecnológicos que dificultam a atuação fiscalizatória, há um evidente descompasso entre a velocidade das transformações comunicacionais e a capacidade normativa do ordenamento jurídico brasileiro em enfrentá-las.

A ausência de parâmetros legais específicos voltados à regulação da comunicação institucional no ambiente digital fragiliza a atuação da Justiça Eleitoral e do Ministério Público, sobretudo quando se trata de impulsionamentos, algoritmos de alcance e segmentação de público – elementos centrais das redes sociais contemporâneas. Embora a

jurisprudência do TSE avance na repressão de condutas individualizadas, nota-se a carência de uma diretriz legislativa clara que delimite os contornos entre a comunicação institucional e a promoção pessoal em plataformas digitais.

Nesse sentido, iniciativas legislativas como o Projeto de Lei nº 2.630/2020 (conhecido como “PL das Fake News”) e propostas de atualização da Lei nº 9.504/97 têm buscado incluir dispositivos que imponham maior transparência e responsabilização no uso de recursos públicos para comunicação digital, prevendo, por exemplo, a identificação compulsória de conteúdo patrocinado, a rastreabilidade dos gastos e a prestação de contas específicas para perfis oficiais em redes sociais.

No cenário internacional, regulações recentes como o Digital Services Act da União Europeia e os mecanismos canadenses de auditoria pré-eleitoral oferecem caminhos possíveis, ao estabelecerem responsabilidades conjuntas entre entes públicos e plataformas digitais para garantir lisura no processo informacional.

O Brasil, portanto, se vê diante do desafio de adaptar sua legislação à nova arquitetura comunicacional, sob pena de permitir que lacunas normativas sejam exploradas por gestores públicos como espaços legítimos para práticas de autopromoção disfarçadas de comunicação institucional.

3.4. Impacto no Processo Eleitoral e Possíveis Medidas Corretivas

A principal consequência da instrumentalização da publicidade institucional para fins de autopromoção é o desequilíbrio do processo eleitoral. Candidatos que já exercem funções públicas e se utilizam da estrutura estatal para promover sua imagem obtêm visibilidade desproporcional em relação aos demais concorrentes, comprometendo a igualdade de oportunidades — um dos pilares do sistema democrático.

A doutrina tem sido enfática ao apontar que essa disparidade cria um “cenário de vantagem ilegítima” para os ocupantes de cargos eletivos, dificultando uma disputa equilibrada. Como observa Rodrigues Júnior (2009), a personalização da propaganda institucional favorece indevidamente aqueles que já detêm o poder político e econômico da máquina pública, o que resulta em assimetria de exposição e influência sobre o eleitorado.

Além disso, o uso indiscriminado das redes sociais, com recursos públicos aplicados à comunicação personalizada, amplia ainda mais essa desigualdade, especialmente quando não

há regras claras que delimitem os contornos entre os perfis institucionais e pessoais. Como ressalta Souza (2024), o impacto da publicidade estatal no ambiente digital é significativamente potencializado pelas ferramentas de impulsionamento, segmentação e viralização, o que torna mais urgente a adoção de mecanismos regulatórios preventivos e sancionatórios.

A jurisprudência do TSE já reconhece reiteradamente que a publicidade institucional com viés personalista configura conduta vedada e, em determinados casos, abuso de poder político, nos termos da Lei Complementar nº 64/90. Contudo, observa-se que, na ausência de fiscalização eficiente e de normas específicas sobre o ambiente digital, muitas dessas práticas permanecem impunes até o encerramento do processo eleitoral, quando os efeitos políticos já se consolidaram.

Diante desse cenário, algumas medidas corretivas se mostram urgentes e necessárias, entre as quais se destacam:

1. A elaboração de normativos específicos sobre o uso de redes sociais na administração pública, com definição clara sobre os limites da comunicação institucional, especialmente em perfis pessoais de gestores;
2. O fortalecimento da atuação preventiva da Justiça Eleitoral e dos Ministérios Públicos, com a criação de núcleos permanentes de monitoramento de redes sociais e auditoria de gastos com publicidade;
3. A exigência de prestação de contas detalhada sobre despesas com comunicação institucional, com mecanismos de transparência que permitam à sociedade identificar eventuais desvios de finalidade;
4. A previsão de sanções administrativas e eleitorais mais efetivas, inclusive de natureza preventiva, aplicáveis antes do pleito, como forma de conter o uso estratégico da máquina pública em favor de candidatos.

O enfrentamento desse problema exige, portanto, não apenas repressão judicial após a prática consolidada, mas também o aperfeiçoamento normativo e a atuação fiscalizatória contínua e técnica, de modo a preservar a legitimidade do processo eleitoral e a confiança da sociedade nas instituições públicas.

4. CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou que a autopromoção de gestores públicos por meio da publicidade institucional configura abuso de poder político, violando o princípio da impessoalidade e comprometendo a isonomia eleitoral. A análise de doutrinas, jurisprudências e casos concretos revelou que essa prática tem se intensificado com o avanço das redes sociais, onde prefeitos e governadores utilizam recursos públicos para profissionalizar suas páginas pessoais, promovendo sua imagem de maneira indevida.

O estudo identificou três principais mecanismos de desvio da publicidade institucional: (i) a transformação de redes sociais pessoais em canais oficiais de comunicação, onde a imagem do gestor se sobrepõe ao interesse público; (ii) a contratação de serviços de comunicação e marketing pagos com dinheiro público, para alimentar a autopromoção em plataformas digitais; e (iii) a fragilidade da fiscalização eleitoral diante das novas dinâmicas da comunicação digital, dificultando a distinção entre publicidade legítima e propaganda velada.

A jurisprudência do TSE tem consolidado entendimentos firmes sobre a ilicitude dessas práticas, com decisões determinando a cassação de mandatos e a inelegibilidade de gestores que se beneficiaram do uso da máquina pública para autopromoção. No entanto, a pesquisa evidenciou que a fiscalização ainda enfrenta desafios estruturais e regulatórios, principalmente no monitoramento de impulsionamentos pagos e na auditoria dos gastos com publicidade institucional.

Diante disso, medidas corretivas se fazem necessárias para mitigar essa distorção no processo democrático. Entre as principais recomendações destacam-se:

1. Criação de regulamentação específica para redes sociais na legislação eleitoral, estabelecendo diretrizes claras sobre o limite entre comunicação institucional e propaganda pessoal.
2. Fortalecimento dos mecanismos de auditoria e transparência, com maior controle sobre os gastos com publicidade oficial e seus impactos na visibilidade do gestor.
3. Aprimoramento da atuação do Ministério Público Eleitoral, garantindo acesso a dados detalhados sobre impulsionamentos pagos e contratações de marketing.
4. Ampliação das penalidades para gestores que se apropriem da comunicação institucional para fins eleitorais, incluindo multas mais severas e sanções administrativas preventivas.

A pesquisa conclui que, embora a legislação e a jurisprudência já imponham restrições ao uso indevido da máquina pública, o avanço das tecnologias de comunicação exige novas abordagens regulatórias e aprimoramento dos órgãos de fiscalização. Apenas com um monitoramento mais eficiente e punições proporcionais à gravidade da infração será possível coibir essa prática e garantir a lisura dos processos eleitorais, assegurando que a publicidade

institucional cumpra seu verdadeiro papel de informar a sociedade, sem se tornar um instrumento de perpetuação no poder.

Este estudo reforça a importância da preservação da igualdade de oportunidades no pleito eleitoral, um dos pilares da democracia. O abuso da comunicação oficial para autopromoção desequilibra a disputa e compromete a confiança da população nas instituições, tornando imprescindível a adoção de medidas mais rigorosas para evitar esse desvirtuamento da publicidade pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

COSTA, Adriano Soares da. **Direito Eleitoral Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

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**, n. 81, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2360635/Emerson%2BGarcia.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MELLO, Marcelo Novelino. **Manual de Direito Constitucional**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RIBEIRO, Marcelo. Abuso de Poder Político e Publicidade Institucional: Os Limites da Comunicação Governamental em Ano Eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, v. 7, n. 2, p. 312-340, 2019. DOI: 10.1590/rbde-2019-002.

RODRIGUES JÚNIOR, Álvaro. **Os limites da publicidade institucional oficial. Estudos Eleitorais**. Brasília, DF, v. 4, n. especial, p. 57-62, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1207>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SOUZA, Danielle Marques de. Uso indevido da publicidade institucional em período eleitoral. **Revista da Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2024. Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/download/151/146/289>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Recurso Especial Eleitoral** nº 060060644.2020.6.13.0000. Brasília, DF: TSE, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Recurso Especial Eleitoral** nº 0601543-57.2020.6.11.0000. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF: TSE, 28 set. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/0601543-57.2020.6.11.0000>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral** nº 0600452-48.2020.6.09.0000. Brasília, DF: TSE, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Recebido – 10/02/2025

Aprovado – 20/03/2025