



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
1ª Vara Federal de Porto Alegre

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600,6º andar, Ala Sul - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3214-9115 - www.jfrs.jus.br - Email: rspoa01@jfrs.gov.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012400-56.2017.4.04.7100/RS

AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM PROCESSAMENTO DE DADOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AUTOR: SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO RGS

AUTOR: SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTERD PUBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAUDE, TRABALHO E PREVIDENCA NO ESTADO DO ESTADO DO RS

AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL NO RIO GRANDE DO SUL - SINTRAJUFE

AUTOR: SIND PROF ENF TEC DUCH MAS EMP HOSP CASAS SAUDE RS

AUTOR: SINDICATO DOS SERVIDORES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-SINDISPGE/RS

AUTOR: SINDICATO DOS TRAB EM EDUCACAO DE 3 GRAU NO ESTADO RS

AUTOR: SINDICATO DOS SERVIDORES DA DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDPERS

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de ação civil pública na qual os Sindicatos-autores postulam a concessão de tutela provisória de urgência para que seja determinada à União *"a imediata suspensão de todos os anúncios da campanha do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência nas diversas mídias e suportes em que vêm sendo publicadas as ações de comunicação—televisão, rádios, publicações impressas (jornais e revistas), rede mundial de computadores, painéis de mídia exterior (outdoors) e de mídia interior (indoors instalados em aeroportos, estações rodoviárias e em quaisquer outros locais públicos)"*.

Requerem, ainda, a imposição de **"sanção de contrapropaganda, por aplicação analógica do disposto no artigo 56, XII, e 60, caput e §1º, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), com a determinação da obrigação de fazer consistente na publicação em todas as mídias e suportes em que foram veiculados anúncios da campanha do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência, em periodicidade igual, de mensagens com o**

seguinte teor: "A campanha do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência violou o caráter educativo, informativo e de orientação social, que, nos termos do artigo 37, §1º, da Constituição da República, deve pautar a publicidade oficial dos órgãos públicos, uma vez que difundiu mensagens com dados que não representam de forma fidedigna a real situação financeira do sistema de Seguridade Social brasileiro e que podem induzir à formação de juízos equivocados sobre a eventual necessidade de alterações nas normas constitucionais previdenciárias". Alternativamente a este último pedido, requerem a determinação à ré para que publique "em todas as mídias e suportes em que foram veiculados anúncios da campanha do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência, em periodicidade igual, da decisão judicial que deferiu o pedido liminar de suspensão imediata da campanha do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência".

Relatam os autores que, em 05 de dezembro de 2016, a Presidência da República enviou à Câmara dos Deputados Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que *"altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências"*, que tomou o número de PEC nº 287/2016. Destacam que, a partir de então, o Governo Federal iniciou uma ampla campanha publicitária sobre a Reforma da Previdência, veiculando mensagens alarmistas com o objetivo de propagar a ideia de que a Previdência Social brasileira é economicamente inviável, de que haveria um "rombo crescente" e um déficit intransponível e de que a proposta de emenda constitucional é a única forma de viabilizar a manutenção dos direitos previdenciários, buscando, desta forma, apoio popular ao projeto. Afirmam que a campanha, além de não informar, se vale da potencial desinformação do público destinatário sobre a complexa forma de custeio e de gestão das verbas da Seguridade Pública.

Esclarece a inicial que a demanda pretende o reconhecimento de que a campanha publicitária do Governo Federal sobre a Reforma da Previdência viola o art. 37, §1º, da Constituição da República, o Decreto nº 6.555/2008 e a Instrução Normativa nº 07/2014 da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, razão pela qual buscam os autores a declaração de nulidade de todos os atos a ela relacionados e a determinação de imediata suspensão da veiculação e difusão de todos os anúncios em todos os suportes e mídias – televisão, rádio, jornais e revistas impressos e internet. Sustentam os autores que as mensagens veiculadas na indigitada campanha não atendem ao caráter educativo, informativo e de orientação social previsto na Constituição Federal. Aduzem que a campanha não apresenta informações sobre os direitos previdenciários dos trabalhadores e dos segurados, nem informa especificamente sobre as alterações pretendidas pelo Governo Federal com a PEC nº 287/2016. Defendem, ainda, que a campanha configura publicidade enganosa, aplicando-se, analogicamente, o art. 37, §1º, do Código de Defesa do Consumidor, e que estaria em dissonância com os artigos 23 e 24 do Código de Autorregulamentação Publicitária do CONAR. Destacam que a versão contida na campanha publicitária é amplamente questionada por especialistas na área da Seguridade Social, associações de classe e pesquisadores, os quais criticam as metodologias de cálculo empregadas pelo governo, que resultam em números negativos, e sustentam que existe a

construção de um discurso do déficit a partir da desconsideração de receitas e da inclusão de despesas estranhas à proteção social no balanço da Previdência Social. Destacam que, diante de uma relevante controvérsia científica sobre fórmula de cálculos e de interpretação acerca dos elementos que compõem receita e despesas da Seguridade Social, que levam a conclusões opostas sobre a situação financeira da Previdência Social, o Governo Federal, ao invés de promover o debate, a informação e a orientação social sobre os direitos previdenciários e sobre as possíveis mudanças no sistema de proteção social, com a intenção de ver implantada a reforma que julga necessária, promove uma narrativa do caos, valendo-se da desinformação das pessoas sobre as fontes de custeio e regras de gestão, incutindo medo e incertezas na população.

Defendem que, em caso de propaganda enganosa, o Código de Defesa do Consumidor prevê a imposição da sanção de contrapropaganda (arts. 56, XII, e 60, caput e § 1º). Além do reconhecimento acerca da ilegalidade da campanha publicitária, buscam o reconhecimento de que há nela desvio de finalidade, visto que não possui "*caráter educativo, informativo ou de orientação social*" (art. 37, §1º, CF), e não prioriza "*a divulgação de ações e resultados concretos, em detrimento a promessas ou realizações ainda não implementadas*" (art. 6º, V, Instrução Normativa 07/2014 da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República). Asseveram, ademais, que buscam com a demanda a proteção dos direitos individuais homogêneos dos substituídos processualmente, visto que os servidores possuem vínculo jurídico com o seu Regime Próprio de Previdência Social inserido na PEC nº 287/96, bem como do direito coletivo das categorias profissionais consistente no direito fundamental à informação adequada e veraz por parte da Administração Pública.

Vieram conclusos os aubs.

Abrangência territorial da decisão.

Acerca do tema, dispõe o art. 16 da Lei nº 7.347/85, *verbis*:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

Com relação à eficácia dos atos ligados à campanha publicitária questionada nesta ação, deve ser observado que depende de atuação administrativa e regulamentar da União, Poder Executivo federal,

atos esses que, por sua natureza indivisível, possuem abrangência em todo o território nacional.

Destaco a jurisprudência no trato dessa matéria, especialmente do STJ, inclusive firmada em sede de Recurso Repetitivo (Tema nº 480: *A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC).* Assim, considera-se justamente a abrangência do ato decorrente do julgado e a necessidade de evitar tratamento distinto e anti-isonômico para grupos e pessoas que detenham a mesma situação jurídica. Nesse sentido, transcrevo os seguintes julgados:

DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA

(ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS.

EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE. ALCANCE

OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA.

LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO

JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE.

OFENSA À COISA JULGADA. 1. Para efeitos do art. 543-C do CPC: 1.1. A

liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em

ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário,

porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a

lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi

decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a

qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472

e 474, CPC e 93 e 103, CDC). (...) 2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki. 3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (REsp 1243887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. EFICÁCIA ERGA OMNES DA SENTENÇA. ART. 16 DA LEI 7.347/85. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. *Agravo Regimental interposto em 11/02/2016, contra decisão publicada em 02/02/2016.* II. **No que se refere à abrangência da sentença prolatada em ação civil pública relativa a direitos individuais homogêneos, a Corte Especial do STJ decidiu, em recurso repetitivo, que "os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)" (STJ, REsp 1.243.887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, DJe de 12/12/2011).**

III. No caso, a decisão ora agravada deu provimento ao Recurso Especial do Ministério Público Federal, "para restabelecer, em parte, a sentença, a fim de determinar que os réus forneçam, de forma solidária, gratuitamente, a todos os pacientes portadores de osteoporose severa ou secundária, residentes no Município de Joinville/SC, o fornecimento do medicamento TERIPARATIDE (Forteo®), desde que apresentem laudo fundamentado, assinado por médico vinculado ao SUS, atestando ser aquele imprescindível ao tratamento da doença". No mesmo sentido, em casos análogos: STJ, AgRg no REsp 1.550.053/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/12/2015; STJ, REsp 1.350.169/SC, Rel. Ministra MARGA TESSLER (Desembargadora Federal Convocada do TRF/4ª Região), Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/08/2015; STJ, REsp 1.344.700/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/05/2014. IV. Com efeito, firmou-se a jurisprudência do STJ no sentido de que "é possível atribuir efeito erga omnes à decisão proferida em Ação Civil Pública que visa tutelar direitos individuais homogêneos, como na presente hipótese, cabendo a cada prejudicado provar o seu enquadramento na previsão albergada pela sentença. Nesse sentido: REsp 1.377.400/SC, Rel. Ministro Og

Fernandes, Segunda Turma, DJe 13.3.2014; AgRg no REsp 1.377.340/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 20.6.2014" (STJ, AgRg no REsp 1.545.352/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/02/2016). V. Inaplicável, in casu, o óbice da Súmula 7 do STJ, tendo em vista que a decisão ora agravada, ao restabelecer parcialmente os termos do decisum de 1º Grau, apenas atribuiu efeito erga omnes à sentença proferida em ação civil pública, mediante interpretação do art. 16 da Lei 7.347/85, o que prescinde de análise probatória. VI. A análise de suposta ofensa a dispositivos constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ. VII. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1476288/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2016, DJe 13/05/2016) - grif ei

Desse modo, o pedido dos autores, por sua natureza indivisível territorialmente, não está restrito à delimitação territorial do Estado do RS, não havendo fundamento válido para que a abrangência da medida pleiteada, a cargo da União, não tenha eficácia nacional.

Pedido de tutela provisória de urgência.

O art. 300 do CPC exige para a concessão da tutela provisória de urgência (em caráter antecedente ou incidental - parágrafo único do art. 294) a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Preliminarmente, saliento que o cumprimento da intimação para audiência prévia da União, com prazo de 72 horas (art. 2º da Lei nº 8.437/92), será feito a partir da intimação desta decisão, a fim de que a demandada se manifeste acerca de todo o conteúdo das medidas antecipatórias requeridas, especialmente no que diz respeito às informações veiculadas na campanha e de sua adequação material. O exame parcial da inicial nesse item de antecipação de tutela provisória será feito desde logo em razão da urgência alegada pelos prejuízos causados pela continuidade de divulgação da campanha publicitária impugnada.

Passo a analisar a probabilidade do direito alegado, iniciando pela estrutura normativa que rege a matéria trazida neste feito.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, § 1º, dispõe que:

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. (grifei)

O Decreto nº 6.555/2008, da Presidência da República, que dispõe acerca das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, determina em seus artigos 1º e 2º:

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

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

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

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

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

V - promover o Brasil no exterior.

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

I - afirmação dos valores e princípios da Constituição;

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

III - preservação da identidade nacional;

IV - valorização da diversidade étnica e cultural e respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero e de orientação sexual;

V - reforço das atitudes que promovam o desenvolvimento humano e o respeito ao meio ambiente;

VI - valorização dos elementos simbólicos da cultura nacional e regional;

VII - vedação do uso de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

VIII - adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público;

IX - uniformização do uso de marcas, conceitos e identidade visual utilizados na comunicação de governo;

X - valorização de estratégias de comunicação regionalizada;

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

XII - difusão de boas práticas na área de comunicação.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República poderá estabelecer diretrizes adicionais.

O detalhamento da regulamentação das ações de publicidade dos órgãos e entidades do Poder Público Federal é feito pela Instrução Normativa SECOM-PR nº 7/2014.

No caso, os Sindicatos-autores refutam a conduta adotada pelo Poder Executivo Federal na promoção da campanha publicitária, **utilizando recursos públicos**, para divulgar a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, que pretende levar a efeito a Reforma da Previdência. Salientam que essa campanha publicitária é feita mediante a criação de um clima alarmista, fundado em afirmações de déficit financeiro ao qual se colocam

contrariamente estudos realizados e transmitindo a ideia de que não há outra medida que possa ser tomada para que o sistema previdenciário não venha a se tornar inviável e acabe.

Essa campanha publicitária, segundo consta na inicial, está sendo feita através de inserções de vídeo nos horários comerciais das redes de televisão, de postagem de vídeos na rede mundial de computadores, do desenvolvimento de página específica na rede mundial de computadores (www.reformadaprevidencia.gov.br), de material gráfico impresso publicado em jornais e de painéis de mídia exterior (outdoors) e de mídia interior (indoors instalados em aeroportos e estações rodoviárias). No evento 1, OUT38, está reproduzido material gráfico publicado no jornal Zero Hora, de 14/02/2017.

Por outro lado, na inicial estão transcritos vídeos publicados em inserções nas redes de televisão, bem assim postados na página constante do endereço www.reformadaprevidencia.gov.br e acessíveis na página <http://www.secom.gov.br/videos-campanhas-governo-federal> (acesso feito em 14/03/2017). Alguns dos vídeos, com transcrições, são os seguintes:

1) VINHETA: *Minuto da Previdência*

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

SLOGAN - Previdência. Reforma hoje para garantir o amanhã.

(Vídeo disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/video-lancamento-reforma-da-previdencia>)

2) PERGUNTA - *O que é o déficit da Previdência?*

VINHETA - Minuto da Previdência.

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

SLOGAN - Previdência. Reformar hoje para garantir o amanhã.

(Vídeo disponível em
<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/peguntas-01-campanha-reforma-da-previdencia>)

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

VINHETA - Minuto da Previdência.

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

SLOGAN - Previdência. Reformar hoje para garantir o amanhã.

(Vídeo disponível em

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

Ainda há outros vídeos, acessíveis na página

<http://www.secom.gov.br/videos-campanhas-governo-federal> (acesso feito em 14/03/2017), entre os quais podem ser visualizados: Campanha da

Previdência - Políticos; Campanha da Previdência - O que é Previdência;

Campanha da Previdência - Benefícios e Direitos -

[http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-da-](http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-da-previdencia-beneficios-e-direitos)

previdencia-beneficios-e-direitos; Campanha da Previdência - Servidores -

<http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-da->

previdencia-servidores; Campanha da Previdência - Aposentados - <http://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/videos/campanha-da-previdencia-aposentados>).

Em todo o material analisado (vídeos disponíveis para visualização no endereço <http://www.secom.gov.br/videos-campanhas-governo-federal> - acesso em 14/03/2017), o que se verifica é que não se trata de publicidade de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos, com caráter educativo, informativo ou de orientação social, como permite o art. 37, § 1º, da CRFB. Trata-se de publicidade de programa de reformas que o Partido político que ocupa o poder no governo federal pretende ver concretizadas. Ou seja, não há normas aprovadas que devam ser explicadas para a população; não há programa de Governo que esteja amparado em legislação e atos normativos vigentes. Há a intenção do Partido que detém o poder no Executivo federal de reformar o sistema previdenciário e que, para angariar apoio às medidas propostas, desenvolve campanha publicitária **financiada por recursos públicos**.

Desta forma, em princípio, sem adentrar na análise dos diferentes entendimentos acerca do tema e das afirmações utilizadas nos anúncios (o que será feito após a manifestação da União), poderia a campanha publicitária ser realizada por Partido político para divulgar posicionamento favorável à reforma, **desde que não utilizasse recursos públicos**. A campanha publicitária retratada neste feito não possui caráter educativo, informativo ou de orientação social, como, repisando, exige a CRFB em seu art. 37, § 1º. Ao contrário, os seus movimentos e objetivos, **financiados por recursos públicos**, prendem-se à mensagem de que, se a proposta feita pelo Partido político que detém o poder no Executivo federal não for aprovada, os benefícios que compõem o regime previdenciário podem acabar.

Diante dessa situação, entendo que fica configurado uso inadequado de recursos públicos na campanha publicitária encomendada pelo Poder Executivo federal, não legitimado pelo art. 37, § 1º, da CRFB, configurando desvio de poder que leva à sua ilegalidade.

Acerca do desvio de poder, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO salienta que tanto podem ser examinados judicialmente os motivos da prática do ato impugnado, como sua finalidade, a fim de controlar a atuação administrativa. Utilizando-se de julgado proferido por Seabra Fagundes, o autor conceitua "*desvio de poder*" como "*o manejo de uma competência em descompasso com a finalidade em vista da qual foi instituída*" (Curso de Direito Administrativo - 32ª edição. São Paulo, Editora Malheiros, 2015, p. 1007). Segue BANDEIRA DE MELLO (*op. cit.*, p. 1007):

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma, o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento do poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuitos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicanda, como o objetivo prezável e atingível pelo ato.

Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.

No caso, a campanha publicitária impugnada, **feita com recursos públicos**, promovendo um projeto de reforma ligado a programa do Partido político que ocupa o poder no Executivo federal, discrepou totalmente da finalidade e do objetivo da norma constitucional prevista no art. 37, § 1º, da CRFB. A proposta de reforma da previdência não se inclui em categoria de "atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos". Diversa seria a situação de esclarecimentos acerca de alterações constitucionais ou legislativas já vigentes. Por outro lado, a campanha publicitária questionada não possui "caráter educativo, informativo ou de orientação social", restringindo-se a trazer a visão dos membros do Partido político que a propõe e passando a mensagem de que, caso não seja aprovada a reforma proposta, o sistema previdenciário poderá acabar.

Anoto, apenas a título de acréscimo argumentativo, que a campanha publicitária desenvolvida, **utilizando recursos públicos**, faz com que o próprio princípio democrático reste abalado, pois traz consigo a

mensagem à população de que a proposta de reforma da previdência não pode ser rejeitada e de que nenhuma modificação ou aperfeiçoamento possa ser feito no âmbito do Poder Legislativo, cabendo apenas o cancelamento das medidas apresentadas. O debate político dessas ideias deve ser feito no Poder Legislativo, cabendo às partes sustentarem suas posições e construir as soluções adequadas do ponto de vista constitucional e democrático. O que parece destoar das regras democráticas é que uma das partes envolvidas no debate político busque reforçar suas posições e enfraquecer argumentos diferentes **mediante campanha publicitária utilizando recursos públicos**. Aqui também se configura o desvio de finalidade da norma prevista no art. 37, § 1º, da CRFB.

Quanto ao perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo, decorre da continuidade de veiculação do material publicitário produzido na campanha impugnada, comprometendo ainda mais os recursos públicos, parte deles já direcionados a esse fim. Assim, como medida antecipatória de tutela de urgência, deverão ser suspensas todas as formas de veiculação do material publicitário produzido.

Por fim, registro que as demais alegações quanto ao mérito da campanha, bem assim das demais medidas antecipatórias requeridas, serão analisadas logo após a intimação e apresentação, querendo, de defesa prévia da União.

Nessas condições, **defiro o pedido de tutela de urgência**, determinando a imediata suspensão, em todo o território nacional, de todos os anúncios da campanha do Poder Executivo federal sobre a reforma da previdência nas diversas mídias e suportes em que vêm sendo publicadas as ações de comunicação – televisão, rádios, publicações impressas (jornais e revistas), rede mundial de computadores, painéis de mídia exterior (outdoors) e de mídia interior (indoors instalados em aeroportos, estações rodoviárias e em quaisquer outros locais públicos), sob pena de multa diária de R\$100.000,00 em caso de descumprimento.

Intimem-se, inclusive a União com urgência para cumprimento imediato da tutela provisória de urgência deferida e para que se manifeste no prazo de 72 horas, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/92, especialmente acerca das demais medidas requeridas em caráter liminar.

Dê-se vista ao Ministério Público Federal, por igual prazo, considerando a continuidade de análise liminar a ser feita após a oitiva prévia da União.

Após, voltem conclusos para exame complementar das providências de caráter antecipatório requeridas.

Documento eletrônico assinado por **MARCIANE BONZANINI, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710003831469v56** e do código CRC**0988b93b**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MARCIANE BONZANINI
Data e Hora: 15/03/2017 10:44:15

5012400-56.2017.4.04.7100

710003831469 .V56 GBC© MBO

