



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2014, do Senador Jarbas Vasconcelos, que *dispõe sobre a obrigação da Administração Pública Federal de divulgar despesas com publicidade.*

Relator: Senador **ACIR GURGACZ**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2014, de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos, que *dispõe sobre a obrigação da Administração Pública Federal de divulgar despesas com publicidade.*

O projeto é constituído por quatro artigos. O art. 1º indica o objeto e âmbito de vigência da futura Lei: a divulgação das despesas com campanhas de publicidade, em quaisquer meios de comunicação, dos órgãos da União, das autarquias e fundações públicas federais.

O art. 2º dispõe que deverá constar de forma clara nos anúncios publicitários o valor das despesas com sua produção e veiculação nos meios de comunicação, inclusive na Internet. Quando se tratar de rádio ou televisão, poderá ser divulgado somente o valor referente ao total das inserções. No caso de infringência desse dever, sem prejuízo da responsabilização do agente público, o Poder Judiciário determinará a imediata suspensão da veiculação da campanha, a pedido de qualquer cidadão, nos termos da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965) ou de qualquer dos legitimados a propor ação civil pública, nos termos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985).



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Nos termos do art. 3º do projeto, os órgãos da União e as pessoas jurídicas de Direito Público de sua Administração Indireta deverão, com observância das normas da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), manter e publicar, com periodicidade semestral, a consolidação das respectivas despesas com publicidade, na qual constarão, além das despesas, agrupadas por campanha, meio de publicação e veículo, o fornecedor do serviço de publicidade e a forma de sua seleção e contratação. O descumprimento dessa obrigação importará a punição do agente público na forma do art. 32 da LAI, que remete às penalidades dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, do Estatuto do Servidor Público Federal (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990), da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), e da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Por fim, o art. 4º estabelece que a nova lei entrará em vigor no primeiro dia útil do exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Na justificação, o autor observa que a regra constitucional relativa à publicidade governamental tem sido desvirtuada. Deveria haver parcimônia na veiculação de campanhas publicitárias, limitadas que devem ser às finalidades educativas, informativas ou de orientação social. Os gastos estatais com publicidade, contudo, têm-se revelado gigantescos, e crescem ainda mais em períodos eleitorais. Em vista disso, o PLS pretende fornecer à população um mecanismo de controle de como os recursos dela arrecadados pelo Estado estão sendo utilizados.

Inicialmente distribuído a este colegiado, o projeto foi encaminhado à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em face da aprovação, pelo Plenário da Casa, do Requerimento nº 309, de 2014. A CCT manifestou-se favoravelmente ao PLS, com a apresentação de duas emendas. Elas modificam o *caput* do art. 1º e o § 2º do art. 2º do projeto, para padronizar os termos neles presentes, evitando referir-se a “campanhas publicitárias”, e utilizando, em lugar disso, o termo “publicidade”, até mesmo para evitar uma interpretação restritiva da futura lei.



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 86, de 2014, bem como sobre o seu mérito.

De início, notamos que a iniciativa parlamentar é franqueada nesses casos, pois o projeto não se sujeita à reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da Constituição Federal). De fato, suas disposições se dirigem a todos os órgãos da União e pessoas jurídicas de Direito Público de sua Administração Indireta. Não se trata de proposição que mira especificamente o Poder Executivo. Tanto isso é verdade, que o art. 1º do projeto refere-se expressamente aos Poderes Legislativo e Judiciário. E mesmo que a proposição se reportasse apenas ao Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou pela validade de lei de iniciativa parlamentar que obriga a divulgação de informações do Poder Executivo. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444 (Diário da Justiça – DJ, de 02.02.2015), assim concluiu a Corte:

Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

Na mesma direção foi o acórdão do STF no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 613.481 (DJ de 09.04.2014).

A matéria do PLS é disciplinável por lei federal, por versar sobre a transparência na Administração Pública da União.

No tocante à constitucionalidade material, a proposição também se mostra consentânea com o Texto Constitucional. Nos termos do art. 37, *caput*, da Carta Magna, um dos princípios regedores da Administração Pública é o da publicidade. E a publicidade dos atos estatais implica o dever de transparência em



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

relação a como os recursos públicos estão sendo utilizados, inclusive quando eles são empregados em peças publicitárias destinadas a informar a população sobre as ações do governo.

Não há reparos a fazer ao projeto, no tocante à juridicidade e regimentalidade.

Quanto ao mérito, assiste razão ao autor do PLS quando critica as cifras astronômicas despendidas pelo Governo Federal em publicidade. Segundo dados compilados pelo Portal UOL, com base em informações fornecidas pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, no ano de 2013, o gasto total da Administração Pública federal com ações de publicidade foi de 2,46 bilhões de reais. Apenas para se ter uma ideia do crescimento da despesa pública nesse âmbito, o gasto no ano de 2002, atualizado monetariamente pelo IGP-M, foi de 1,23 bilhão de reais. Ou seja, os recursos anuais destinados à publicidade dobraram em termos reais nesse intervalo (Rodrigues, Fernando. *Em 4 anos, Dilma gastou R\$ 9 bilhões em publicidade, 23% a mais que Lula*. Disponível em: <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/06/29/em-4-anos-dilma-gastou-r-9-bilhoes-em-publicidade-23-a-mais-que-lula/>). Verifica-se, desde 2014, uma tendência de redução desses gastos, que, no entanto, continuam elevados. Em 2016, atingiram 1,5 bilhão de reais (NETZEL, Mateus. *União gasta R\$ 1,5 bi com propaganda em 2016; estatais puxam queda de 27%*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/uniao-gasta-r-15-bi-com-propaganda-em-2016-estatais-puxam-queda-de-27/>).

Os gastos com publicidade, como qualquer outro item de despesa estatal, devem estar abertos ao público. Não há melhor forma de controle dos atos da Administração Pública do que oferecer àqueles em nome de quem o Poder Público age a possibilidade de eles mesmos fiscalizarem como estão sendo empregados os recursos arrecadados da sociedade pelo Estado. É isso que o projeto faz.

Convém registrar que, até pouco tempo atrás, o Poder Executivo federal se mostrava refratário a fornecer informações sobre os seus gastos com publicidade até mesmo quando formalmente instado por profissionais da imprensa a fazê-lo. Foi preciso intervenção do Poder Judiciário para obrigar a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (SECOM) a revelar os valores gastos pelos órgãos da Administração Pública federal com publicidade, discriminados por veículo de comunicação. Na decisão no Mandado de Segurança



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

nº 16.903 (DJ de 19.12.2012), o Superior Tribunal de Justiça determinou o fornecimento dos dados pela SECOM, ressaltando:

[...] 4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública não só recomenda, mas determina, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo. 5. Os motivos aventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente – "preservar estratégia de negociação de mídia" e que "Desnudar esses valores contraria o interesse público" (fl. 26e) –, não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos a presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência – sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações –, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, a Constituição Federal.

Tendências da Administração Pública como essa que relatamos só reforçam a necessidade de se disciplinar mais detalhadamente em lei o dever de transparência relativamente aos gastos com publicidade governamental, inclusive no tocante à responsabilidade do agente público que se recusa a tornar públicos os dados.

Diversos modelos de divulgação de tais informações poderiam ser concebidos, como a pura e simples manutenção dos dados no sítio eletrônico da Administração Pública. A proposição também contempla essa medida. Todavia, a informação, na própria peça publicitária, de quanto a sua produção e veiculação custou aos contribuintes tem uma eficácia muito maior para os propósitos a que se destina, pois permite uma avaliação imediata por parte do destinatário da publicidade.

Não nos parece que a reserva de uma fração do espaço publicitário para informar o valor do gasto seja incondizente com o princípio da economicidade. Ela será mínima, comparada ao espaço total da peça em meio físico ou ao tempo total da inserção nos veículos de radiodifusão. E o benefício em termos de transparência será grande. Aliás, na propaganda eleitoral, a legislação já determina que conste do anúncio publicado na imprensa escrita ou em sua reprodução na Internet, de forma visível, o valor pago pela inserção (art. 43, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O projeto é meritório também no estabelecimento de mecanismos para coibir o descumprimento do dever de transparência, ao oferecer meios para que a publicidade em desacordo com suas normas seja rapidamente suspensa, e ao determinar a aplicação das sanções da LAI aos agentes públicos faltosos.

Com respeito às emendas apresentadas pela CCT, consideramos que elas aprimoram o PLS, na medida em que o uso da expressão “campanha publicitária” poderia ensejar interpretações restritivas dos futuros comandos legais, que devem ter um alcance abrangente, de modo a abarcar toda a ação de publicidade estatal. Por isso, somos pela sua aprovação. Conquanto na alteração promovida pela Emenda nº 1 – CCT no *caput* do art. 1º do texto original a expressão “Administração Pública federal” seja substituída por “administração pública”, o âmbito de vigência da norma não será ampliado para incluir outros entes federados, já que a emenda não suprime o parágrafo único do mesmo artigo, que especifica os órgãos e entes submetidos ao novo regramento, todos eles federais.

Especificamente no tocante ao parágrafo único do art. 1º do projeto, entendemos que, tendo optado o autor por fazer referência expressa ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, instituições dotadas de autonomia, também deveria fazer ao Tribunal de Contas da União, órgão vinculado ao Poder Legislativo, mas igualmente dotado de autonomia. Propomos emenda com esse objetivo.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2014, e, no mérito, pela sua aprovação, com as emendas oferecidas pela CCT, mais a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 1º do PLS nº 86, de 2014, a seguinte redação:



SF/17307.19928-51



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

“**Art. 1º**.....

*Parágrafo único.* A obrigatoriedade abrange a publicidade:

I – dos órgãos públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União;

II – do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas da União;

III – das autarquias e fundações públicas federais.”

Sala da Comissão,

, Presidente

**SENADOR ACIR GURGACZ**

Relator



SF/17307.19928-51