

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.124, DE 2002

Dispõe sobre a publicidade associativa de atos, programas, obras, serviços e campanhas da Administração Pública e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ PIAUHYLINO

Relator: Deputado INALDO LEITÃO

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei intenta dispor sobre a publicidade associativa de atos, programas, obras, serviços e campanhas levadas a efeito por órgãos e entidades da Administração Pública.

Para justificar a proposição em epígrafe, seu eminente autor afirma que “não são poucos os casos em que agentes públicos e autoridades sonegam à população a participação de outros entes governamentais ou paraestatais na formulação e execução de políticas públicas relevantes, apresentadas desfiguradamente nos espaços publicitários como se fora objeto ou propriedade única de gestores despreocupados com a honestidade dos informes”.

Salienta ainda que “a supressão de dados ou a sua omissão – qualquer das hipóteses igualmente graves – produz um só e mesmo efeito: o engano e o logro da população, sobretudo dos mais humildes”.

Finalmente, conclui aduzindo que “neste cenário, a proposição legislativa ora submetida ao crivo dos ilustres parlamentares federais é de todo e por tudo oportuna, na medida em que propicia a regulamentação de matéria relevante para o Brasil”.

Desarquivada, a requerimento de seu autor, nos termos do art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno, a matéria foi despachada, preliminarmente, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, sendo ali aprovada, unanimemente, sem emendas, nos termos do parecer do relator, o ilustre Deputado Santos Filho.

Em seguida, foi examinada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde também foi aprovada, unanimemente, sem emendas, nos termos do parecer do relator, o nobre Deputado Luiz Antônio Fleury.

Cabe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania examinar o projeto de lei em apreço quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, a teor do que dispõem os arts. 54, I, e 32, III, a, ambos do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Julgamos oportuno e justo o Projeto de Lei nº 6.124, de 2002, entendendo, como seu ilustre autor, que se faz necessário disciplinar, no âmbito administrativo, a denominada *publicidade associativa*, tal como definida no art. 2º da referida proposição.

Não obstante, cumpre reconhecer que são visíveis as inconstitucionalidades da iniciativa ora proposta, com a violação de princípios e regras da Lei Maior.

Com efeito, pretende a proposição em apreço estabelecer normas sobre a *publicidade associativa* de atos, programas, obras e serviços e campanhas realizadas pelas Administrações Públicas federal, estadual e municipal, incluídos os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias (comuns e especiais), as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, *caput* e parágrafo único).

Para justificar a regulamentação da *publicidade associativa* no âmbito de todas as entidades federativas, alega o nobre autor da iniciativa tratar-se de “publicidade relativa às iniciativas governamentais conjugadas, para as quais hajam concorrido pelo menos duas entidades, direta ou indiretamente subordinadas a uma determinada unidade federada”, sendo “competência privativa da União Federal ditar normas gerais sobre ajustes públicos de qualquer modalidade (inclusive convênios e termos de cooperação), consoante dispõe o art. 22, XXVII, da Constituição Federal.”

Em que pesem esses argumentos, convém assinalar que não são os ajustes públicos *in genere* que se inserem nessa competência da União para estabelecer normas gerais, mas apenas os contratos administrativos, precedidos de licitação, que não se confundem com as demais modalidades de ajustes, como os convênios e os termos de cooperação.

Assim é que as disposições da Lei nº 8.666/93 somente se aplicam, no que couber, “aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração” (art. 116).

Destarte, com a devida vênia, não se configura fundamento constitucional da espécie o alegado art. 22, XVII, da Carta Magna.

Ademais, a Constituição, nos seus arts. 18, 25 e 29, outorga aos entes federados autonomia para dispor sobre suas organizações administrativas, seus serviços e seu pessoal, observados os princípios

constitucionais pertinentes, bem como os interesses próprios de cada esfera administrativa e as forças dos respectivos erários.

Não pode, pois, o projeto de lei em apreço estatuir normas, ainda que disponham sobre *publicidade associativa*, como previsto, que venham a incidir sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nessa linha de raciocínio, não pode também o presente tentame legislativo atribuir competência ao Tribunal de Contas da União (art. 5º, parágrafo único), que, *ex vi* dos arts. 71 e 73 da Constituição Federal, é órgão independente, de cooperação com o Poder Legislativo no controle externo da administração financeira e orçamentária, inclusive com atribuições para propor projetos de lei sobre a organização de seus serviços e de seu pessoal.

Vale observar que a matéria está prevista no art. 37, § 1º, da Constituição, ao dispor que *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de 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 de servidores públicos”*.

Vê-se, pois, que é o próprio texto constitucional que demarca, com cristalina nitidez, os limites a que estão sujeitas as Administrações Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal, no que concerne à toda e qualquer publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas que gerarem.

Nessa matéria, a publicidade paga pelos cofres públicos só será permitida se tiver caráter educativo, informativo ou de orientação social – e só nestas hipóteses. Quando não tiver tal caráter, a publicidade não será, portanto, lícita, porque não se harmoniza com o texto constitucional.

Em resumo, a específica atuação das esferas administrativas na divulgação de suas realizações subordina-se, incontestavelmente, aos limites traçados pelo comando do art. 37, § 1º, da Constituição.

Finalmente, quanto à técnica legislativa e à redação empregadas, a proposição em comento apresenta incorreções e lapsos que a colocam em desconformidade com as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Ante o exposto, esta relatoria oferece o anexo substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.124, de 2002, com o objetivo de sanar-lhe os defeitos de forma e de fundo aludidos precedentemente.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado INALDO LEITÃO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.124, DE 2002

Dispõe sobre a publicidade associativa de atos, programas, obras, serviços e campanhas da Administração Pública e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ PIAUHYLINO

Relator: Deputado INALDO LEITÃO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A publicidade associativa de atos, programas, obras, serviços e campanhas realizadas pelos Poderes da União, 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, e obedecerá às diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, inclusive as de natureza especial, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Art. 2º A publicidade associativa reger-se-á pelo disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, e velará pela idoneidade de dados.

Art. 3º Considera-se publicidade associativa a referente a atos, programas, obras, serviços e campanhas para os quais hajam concorrido pecuniariamente dois ou mais órgãos da administração direta ou duas ou mais entidades da administração indireta a que alude o art. 1º.

§ 1º Não perde a sua natureza associativa a publicidade custeada por apenas um, ou alguns, dos órgãos ou entidades interessados.

§ 2º A publicidade associativa compreende a relativa a atos, obras, serviços ou campanhas para os quais haja concorrido pecuniariamente, de modo direto, organismo internacional ou multinacional de crédito, e desde que a União ou qualquer entidade sob seu controle direto ou indireto haja participado ou intervindo, ainda que na qualidade de anuente ou garante.

Art. 4º A publicidade associativa poderá ser realizada, conjunta isoladamente, por:

I - meio escrito, inclusive nos veículos de comunicação regidos pela Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967;

II - *outdoors*, inclusive os de natureza eletroeletrônica, e placas indicativas;

III - rádio, via radiodifusão ou teledifusão;

IV - televisão, inclusive em canais por assinatura e a cabo;

V – *internet*..

Parágrafo único. Os veículos de comunicação, inclusive os permissionários e concessionários de serviços de rádio e televisão, podem recusar a publicação de material publicitário que lhes haja sido entregue em desconformidade com as regras e condições instituídas nesta lei, comunicando ao interessado, por telex, fax ou meio digital autorizado, e de forma resumida, os motivos da recusa.

Art. 5º A publicidade associativa deverá necessariamente informar:

I - o montante total de recursos destinado ao ato, programa, obra, serviço ou campanha sob divulgação, indicada a participação numérica e percentual de cada entidade participante da iniciativa;

II - em caso de obra ou serviço, o tempo decorrido desde o seu início e a duração estimada;

III - o número de pessoas diretamente beneficiadas.

Art. 6º Quando ao programa, obra, serviço ou campanha sob divulgação concorrerem órgãos ou entidades subordinados, direta ou indiretamente, à União, a publicidade associativa a ser divulgada deverá, sob pena de retirada compulsória:

I - se por meio escrito, *internet* ou televisão, ostentar o dístico governamental adotado pela publicidade institucional dos órgãos ou entidades envolvidos, com os respectivos dizeres característicos que o acompanham se houver, em proporção não inferior a um quarto e não superior à metade do espaço físico destinado à publicidade;

II - se por rádio, indicar o nome dos órgãos ou entidades interessados e reproduzir a identificação verbal adotada pela respectiva publicidade institucional, com os dizeres que a caracterizam, se houver, reservando-se, para tanto, período não inferior a um terço e não superior à metade do tempo disponibilizado para a propagação da publicidade.

Art. 7º Salvo nos casos em que houver comprovadamente concorrido para o erro, o órgão ou entidade interessado na publicidade associativa poderá, indicando o erro ou dano, pleitear em juízo a retificação da publicidade divulgada e a sua imediata sustação, se ainda em curso.

§ 1º Nas hipóteses de que trata este artigo, e sem prejuízo das cominações previstas na legislação civil e penal em vigor, correrão à conta do órgão ou entidade responsável pela publicidade irregular os gastos com a publicidade retificadora, sem embargo da ação regressiva contra os responsáveis pelo ilícito.

§ 2º Havendo mais de um órgão ou entidade responsável pela divulgação retificadora, responderão solidariamente entre si.

Art. 8º A presente lei não vigorará quando declarada guerra ou decretado estado de defesa ou estado de sítio.

Art. 9º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do inciso VIII, com a seguinte redação:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que alenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

VIII - fazer veicular ou permitir a veiculação, ainda que por omissão, de peça publicitária em os critérios previstos na Lei nº (refere-se a esta lei), para sua divulgação. (NR)”

Art. 10 Esta Lei entra em vigor no prazo de noventa dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado INALDO LEITÃO
Relator