



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 4.961-C, DE 2009**

**(Do Sr. Otavio Leite)**

Dispõe sobre a publicidade oficial em jornais intitulados alternativos, de bairros ou regionais, de todo o País; tendo pareceres: da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela aprovação (relator: DEP. RATINHO JUNIOR); da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. JOVAIR ARANTES); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, com a adoção parcial da Emenda apresentada na Comissão, com subemenda; juridicidade e técnica legislativa, com emenda (relator: DEP. BRUNO COVAS).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA;  
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## SUMÁRIO

### I - Projeto inicial

### II - Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

### III - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

### IV - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Emenda apresentada
- Parecer do relator
- Subemenda oferecida pelo relator
- Emenda oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Emendas adotadas pela Comissão (2)
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Observados os preceitos constitucionais e legais sobre a matéria, os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, na publicidade de suas obras, anúncios, editais, programas, serviços e campanhas em geral, que venham a veicular-se na mídia impressa, devem utilizar-se de jornais intitulados “alternativos, de bairros ou regionais”, na proporção especificada por esta Lei.

Art. 2º - A parcela a ser destinada à divulgação através de jornais alternativos é fixada em, pelo menos, dez por cento do total da verba de publicidade oficial de cada ente para divulgação na imprensa escrita.

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se jornal alternativo o periódico que, tenha tiragem mínima de cinco mil exemplares ou notório reconhecimento local, e se caracterizem por serem preponderantemente dirigidos a regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade.

Parágrafo único – Para o efeito deste artigo, o jornal alternativo deverá ter circulação obrigatória em bairro, seguimento social ou local a que se destina(m) o(s) objeto(s) de editais licitatórios ou, em caráter geral quando de campanhas de interesse público, nos termos do parágrafo 1º, do Art 37 da Constituição Federal.

Art. 4º - A critério da Administração, poderá ser exigido que a tiragem a que se refere o artigo anterior seja atestada por instituto de pesquisa de notória reputação.

Art. 5º - Os jornais alternativos interessados em veicular publicidade oficial de âmbito Federal, Estadual ou Municipal, deverão credenciar-se junto aos órgãos designados para tal, que manterão um cadastro específico.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Preocupado primeiro em fazer a publicidade oficial ser de mais fácil acesso à população, em geral, pouco acostumada a ler os Diários Oficiais e também atento ao importante serviço prestado pelos Jornais intitulados “alternativos, de bairro, ou regionais”, identifiquei a necessidade de sugerir um procedimento administrativo especial, para ser observado quando da veiculação da propaganda oficial nos termos do parágrafo 1º do Art. 37 da Constituição Federal.

Este projeto atende esta demanda, ampliando a transparência, princípio básico na Administração Pública.

Além do mais, fortalecer os veículos alternativos e ou jornais de menor porte é, acima de tudo, defender a liberdade de opinião e pensamento, além de pugnar pelo fortalecimento da democracia.

Diante da relevância social do projeto de lei aqui apresentado, conta-se, desde já, com o pleno apoio dos Senhores Parlamentares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 31 de março de 2009.

Deputado **OTAVIO LEITE**

PSDB/RJ

<b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b>
--------------------------------------------------------------------------------------

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988**

.....

### **TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

.....

### **CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **Seção I Disposições Gerais**

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:  
*[\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)](#)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

§ 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.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 1998\)](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 1998\)](#)



Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

.....

## **COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.961, de 2009, de autoria do nobre Deputado Otavio Leite, estabelece a obrigatoriedade de aplicação de recursos destinados à publicidade oficial em jornais intitulados alternativos, de bairros ou regionais, de todo o País. De acordo com o projeto, todos os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios devem destinar, pelo menos, dez por cento da verba de publicidade oficial aos periódicos de tiragem mínima de cinco mil exemplares ou de notório reconhecimento local e que tenham como característica predominante a circulação em regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade.

A proposição também firma a obrigatoriedade de circulação no local ou para o segmento determinado em conformidade com o processo licitatório específico, além de facultar à Administração a aferição de tiragem e circulação.

Por fim, o PL nº 4.961, de 2009 estabelece que os jornais alternativos interessados na veiculação de publicidade oficial deverão credenciar-se junto aos órgãos respectivos, que criarão cadastro específico.

A proposição foi distribuída às comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Trabalho, de Administração e Serviço Público; e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD), e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24 II RICD), em regime de tramitação ordinária. Não foram apresentadas, no prazo regimental, emendas ao projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

### **II - VOTO DO RELATOR**

A publicidade oficial, não importa a esfera ou o Poder, tem de manter o objetivo precípua de fornecer informações de qualidade e utilidade, bem como aprimorar a educação dos brasileiros.

O Projeto de Lei do Nobre Deputado Otavio Leite tem o escopo claro de tornar a publicidade oficial mais acessível à população em geral e de valorizar os jornais de circulação concentrada ou de segmento específico.

A destinação de pelo menos dez por cento para esse setor de mídia abre a perspectiva de aumento da transparência na utilização da publicidade oficial, além de possibilitar um uso racional dos recursos, pois traz a certeza de que o público-alvo será atingido, haja vista a permanente exigência de verificação da tiragem e da circulação dos exemplares, prenunciada na proposição em análise.

As estratégias previstas no projeto contribuirão para a racionalização dos gastos públicos, com maior eficácia e eficiência das campanhas publicitárias governamentais e, certamente, com redução de custos.

Nossa Carta Maior, no § 1º do seu art. 37, estabelece que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.”

Contudo, para se garantir que esses preceitos constitucionais sejam cumpridos na íntegra, entendemos que deve existir constante atualização e adequação ao momento, à tendência de descentralização e ao fortalecimento de segmentos vinculados estreitamente com a população, como os grupos organizados da sociedade civil.

Os méritos da proposta são inegáveis e entendemos que a publicidade oficial deve, de fato, destinar um percentual mínimo dos contratos aos jornais de bairros, regionais e segmentários.

Portanto, nosso voto é pela APROVAÇÃO, no mérito, do Projeto de Lei nº 4.961, de 2009, sem alterações.

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2009.

Deputado RATINHO JUNIOR

Relator



### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 4.961/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ratinho Junior.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Gomes - Presidente, Professora Raquel Teixeira, Cida Diogo e Luiza Erundina - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Chamariz, Bilac Pinto, Bispo Gê Tenuta, Charles Lucena, Dr. Adilson Soares, Edigar Mão Branca, Eleuses Paiva, Emanuel Fernandes, Eunício Oliveira, Francisco Rossi, Gilmar Machado, Glauber Braga, Gustavo Fruet, José Rocha, Miro Teixeira, Narcio Rodrigues, Paulo Bornhausen, Paulo Henrique Lustosa, Paulo Pimenta, Paulo Teixeira, Ratinho Junior, Rodrigo Rollemberg, Sandes Júnior, Wladimir Costa, Zequinha Marinho, Angela Amin, Ariosto Holanda, Arolde de Oliveira, Celso Russomanno, Colbert Martins, Duarte Nogueira, Jorginho Maluly, Julio Semeghini, Lobbe Neto, Márcio Marinho e Rômulo Gouveia.

Sala da Comissão, em 16 de setembro de 2009.

Deputado EDUARDO GOMES  
Presidente

### **COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.961, de 2009, dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de jornais denominados alternativos, de bairros ou regionais, pela administração direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, na publicidade de suas obras, anúncios, editais, programas, serviços e campanhas em geral. Para esse fim deverá ser destinado, no mínimo, o valor correspondente a dez por cento sobre a verba de publicidade oficial de cada ente reservada para divulgação pela imprensa escrita.

O projeto define como alternativo o jornal preponderantemente dirigido a regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade, exigindo, ademais, tiragem mínima de cinco mil exemplares ou notório reconhecimento local. Ainda segundo a proposta, o jornal alternativo deverá ter circulação obrigatória no bairro, seguimento social ou local a que se destine o objeto previsto em edital

licitatório, devendo ser de caráter geral quando se tratar de campanhas de interesse público.

Será facultado à administração exigir comprovação da tiragem mínima, por meio de atestado emitido por instituição de pesquisa de notória reputação.

Os responsáveis por jornais alternativos interessados em veicular publicidade oficial de âmbito federal, estadual ou municipal deverão credenciá-los junto aos órgãos designados para tal, que manterão cadastro específico para esse fim.

O projeto foi apreciado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, que o aprovou por unanimidade, nos termos do parecer do relator.

Não foram oferecidas emendas ao projeto no prazo regimental.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Os denominados jornais alternativos são o instrumento de informação mais acessível, quando não o único, em determinadas localidades ou segmentos sociais .

A ampliação do emprego desses periódicos na divulgação de programas e atos oficiais deverá fortalecê-los, o que é positivo sob o ponto de vista da democratização do acesso à informação, sobretudo pelas pessoas de menor poder aquisitivo.

A fixação de um percentual para aplicação na publicidade por meio de tais periódicos é uma medida concreta nesse sentido. Com a adoção de tal providência, o discurso sobre a democratização dos meios de informação avançará para a prática, em benefício de toda a sociedade, para a qual se tornarão mais transparentes os atos oficiais que a atingem direta ou indiretamente.

Alguma discussão poderá surgir sobre a possibilidade de extensão de tais normas a Estados e Municípios. No entanto, como o exame de constitucionalidade não está contido nas atribuições regimentais desta Comissão, entendemos que não nos cabe, por meio de emenda, restringir o alcance do projeto, devendo tal discussão ser desenvolvida, se for o caso, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.961, de 2009.

Sala da Comissão, em 5 de maio de 2011.

**Deputado JOVAIR ARANTES**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 4.961-A/09, nos termos do parecer do relator, Deputado Jovair Arantes.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Silvio Costa - Presidente, Eros Biondini, Sabino Castelo Branco e Augusto Coutinho - Vice-Presidentes, Assis Melo, Daniel Almeida, Erivelton Santana, Fátima Pelaes, Flávia Moraes, Gorete Pereira, Laercio Oliveira, Luciano Castro, Mauro Nazif, Policarpo, Ronaldo Nogueira, Vicentinho, Walney Rocha, André Figueiredo, Edinho Bez, Leonardo Quintão e Sebastião Bala Rocha.

Sala da Comissão, em 11 de maio de 2011

**Deputado SILVIO COSTA**  
**Presidente**

### **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

#### **EMENDA Nº 01/2011 (MODIFICATIVA)**

Dê-se aos arts. 1º e 2º do PL em referência a seguinte redação:

**“Art. 1º** Observados os preceitos constitucionais e legais sobre a matéria, os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, na publicidade de suas obras, programas e serviços e campanhas de alcance restrito ou local, com veiculação na mídia impressa, devem utilizar-se de jornais intitulados “alternativos, de bairros ou regionais”, na proporção especificada por esta Lei.”

**“Art. 2º** A parcela a ser destinada à divulgação através de jornais alternativos é fixada em, pelo menos, 5% (cinco) por cento do total da verba de publicidade oficial de cada órgão para divulgação na imprensa escrita.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

Em primeiro lugar, afigura-se indispensável restringir o texto legal projetado aos lindes do Poder Público Federal, dado que a matéria legiferante extrapola os princípios constitucionais que dizem da autonomia e da competência legislativa própria dos Estados, DF e Municípios, não se tratando, como não se trata, de uma lei de normas gerais de licitações extensiva a todos os entes federativos.

À sua vez, os objetivos do Projeto não devem ir além do que é lícito distribuir às edições jornalísticas dos chamados órgãos da imprensa alternativa, ou seja, a simples difusão das obras e realizações locais e as campanhas publicitárias de peculiar interesse local.

Assim deve ser em face da natureza dos veículos impressos focados no Projeto e da característica de sua circulação e tiragem, de precípua destinação comunitária e territorial localizada, ou segmentária específica, que não condiz com os objetivos e condições da publicidade de matérias e dos atos oficiais em geral, cuja publicação esteja prevista em lei, sob o pressuposto da grande divulgação a todos os cidadãos e a exigência de alcance geral da comunicação social.

Por outro lado, ao circunscrever corretamente a publicidade em jornais alternativos, em consonância com a observação anterior e a redação dada ao art. 1º do Projeto, torna-se conveniente e justificável adequar o montante da dotação oficial reservada àquele fim.

Este o tríptico propósito da redação dada aos dois artigos do Projeto.

Sala das Sessões, em 06 de julho de 2011.

**VILSON COVATTI**  
**Deputado federal PP/RS**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Deputado Otávio Leite, o qual obriga que os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios, na publicidade de suas obras, anúncios, editais, programas, serviços e campanhas em geral, que venham a veicular-se na mídia impressa, utilizem-se de jornais intitulados “alternativos, de bairros ou regionais”, na proporção que especifica.

Para tanto, o projeto, em síntese, estabelece que:

- a parcela a ser destinada à divulgação por meio de jornais alternativos será fixada em, pelo menos, dez por cento do total da verba de publicidade oficial de cada ente para divulgação na imprensa escrita;

- considera-se jornal alternativo o periódico que, tenha tiragem mínima de cinco mil exemplares ou notório reconhecimento local, e se caracterize por ser preponderantemente dirigido a regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade;

- a critério da Administração, poderá ser exigido que a tiragem seja atestada por instituto de pesquisa de notória reputação;

- os jornais alternativos interessados em veicular publicidade oficial de âmbito Federal, Estadual ou Municipal deverão credenciar-se junto aos órgãos designados para tal, que manterão um cadastro específico.

Na Justificação, o Autor argumenta sobre a necessidade de se fazer a publicidade oficial mais acessível à população, em geral pouco costumada a ler os Diários Oficiais, ampliando desta forma a transparência, princípio básico na Administração Pública.

A matéria, de tramitação ordinária e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, foi distribuída inicialmente à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, obtendo parecer favorável.

Posteriormente foi apreciada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que também lhe deu parecer favorável.

Por fim, a matéria chega a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para apreciação quanto a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54 do Regimento Interno.

De acordo com o atestado da Secretaria da Comissão, no prazo regimental foi apresentada em 2009 uma emenda, de autoria do nobre Deputado Vilson Covatti, restringindo a norma à esfera administrativa federal em campanhas locais e fixando a parcela publicitária mínima em 5% (cinco por cento) do total da verba de publicidade oficial de cada órgão na imprensa escrita.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Antes de mim, os Deputados Brizola Neto e Benjamin Maranhão ofereceram pareceres à proposição nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que ora prestigio.

Ao analisar o projeto e a emenda oferecida pelo nobre Deputado Vilson Covatti, verifico que inteira razão assiste a V.Exa. ao apontar a inconstitucionalidade da norma que intenta disciplinar procedimentos administrativos aos Estados e Municípios, em flagrante ofensa ao princípio que consagra a autonomia administrativa dos entes federativos.

Contudo, entendo que a inconstitucionalidade não é insuperável, bastando para tanto, conforme previsto na emenda oferecida, reduzir-se a norma à esfera da Administração Federal.

Com a adoção da emenda, a proposição é saneada, não havendo mais óbices de natureza constitucional ou jurídica, de vez que foram observados os requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa parlamentar.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa, também não vislumbro qualquer impedimento à proposição, salvo quanto a seu art. 6º, que pede emenda de técnica, uma vez que sua segunda parte entra em confronto com o que dispõe o art. 9º da Lei Complementar n.º 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 2001.

A emenda adrede oferecida nesta CCJC, no entanto, não se limita a sanar a inconstitucionalidade, mas realiza redução percentual na verba publicitária, imiscuindo-se no mérito do projeto e extrapolando, portanto, no caso concreto, a competência desta Comissão. Impõe-se, pois, a adoção tão-somente parcial da emenda, com subemenda supressiva de sua segunda parte.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica do Projeto de Lei nº 4.961, de 2009, com a adoção parcial da Emenda nº 1, de 2011, oferecida pelo Deputado Vilson Covatti, suprimindo-se o seu art. 2º, conforme a subemenda em anexo, e adoção de nova emenda de técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputado BRUNO COVAS  
Relator

**SUBEMENDA SUPRESSIVA Nº**

Suprima-se o art. 2.º da Emenda n.º 1.

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputado BRUNO COVAS  
Relator

**EMENDA Nº**

Dê-se ao art. 6º do projeto a seguinte redação:

“Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputado BRUNO COVAS  
Relator

**III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, com a adoção parcial da Emenda nº 1/2011 apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com subemenda; juridicidade e técnica legislativa, com emenda, do Projeto de Lei nº 4.961/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Bruno Covas, contra os votos dos Deputados Maria do Rosário, Décio Lima, Luiz Couto, Marcos Rogério, Ronaldo Fonseca e Wadih Damous. O Deputado Marcos Rogério apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro e Veneziano Vital do Rêgo - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Altineu Côrtes, André Fufuca, Andre Moura, Arnaldo Faria de Sá, Bacelar, Betinho Gomes, Bonifácio de Andrada, Bruno Covas, Capitão Augusto, Carlos Bezerra, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Felipe Maia, Francisco Floriano, Hiran Gonçalves, Indio da Costa,



Jhc, João Campos, José Carlos Aleluia, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luiz Couto, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Padre João, Paes Landim, Pastor Eurico, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Rodrigo Pacheco, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Rossoni, Sergio Souza, Sergio Zveiter, Tadeu Alencar, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Afonso Motta, Dr. João, Marcio Alvino, Paulo Freire, Professor Victório Galli, Ricardo Tripoli, Roberto Britto, Rubens Otoni, Silas Câmara, Vitor Valim e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 17 de junho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente

**EMENDA Nº 1 ADOTADA PELA CCJC  
AO PROJETO DE LEI Nº 4.961, DE 2009**

Dê-se aos art. 1º do PL em referência a seguinte redação:

“Art. 1º Observados os preceitos constitucionais e legais sobre a matéria, os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, na publicidade de suas obras, programas e serviços e campanhas de alcance restrito ou local, com veiculação na mídia impressa, devem utilizar-se de jornais intitulados ‘alternativos, de bairros ou regionais’, na proporção especificada por esta Lei.”

Sala de Comissão, 17 de junho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente

**EMENDA Nº 2 ADOTADA PELA CCJC  
AO PROJETO DE LEI Nº 4.961, DE 2009**

Dê-se ao art. 6º do projeto a seguinte redação:

“Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

Sala de Comissão, 17 de junho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente

## **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MARCOS ROGÉRIO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei n. 4.961, de 2009, de autoria do deputado Otavio Leite, “dispõe sobre a publicidade oficial em jornais intitulados alternativos, de bairros ou regionais, de todo o País”. A matéria, de tramitação ordinária e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em linhas gerais, o texto original do projeto determina que os órgãos públicos das administrações direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios deverão destinar, pelo menos, dez por cento da verba de publicidade oficial aos periódicos de tiragem mínima de cinco mil exemplares ou de notório reconhecimento local e que tenham como característica predominante a circulação em regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade.

A proposição foi aprovada, no mérito, na CCTCI e na CTASP e se encontra na CCJC para que se manifeste em relação aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

É o relatório.

### **II - VOTO**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.

Quanto a constitucionalidade, a matéria merece algumas considerações. A Constituição de 1988 consagrou, o regime político de federação entre nós. Tal conclusão é extraída já do art. 1º da Carta Magna, cujo caput afirma o princípio federativo. Dizer que o Brasil é uma República Federativa significa reconhecer e proclamar a autonomia dos entes formadores da Nação, a União, os Estados e os Municípios.

Tal autonomia tem inúmeras consequências e implicações, mas a mais elementar delas é o reconhecimento de que cada Estado da federação regula e disciplina, por lei própria, sua respectiva administração, reservando-se uma parcela de competência legislativa. Cabe exclusivamente a cada Estado dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa, de seus órgãos e de suas entidades, conforme estabelece o art. 18 da CF/88.

Com objetivo de resguardar a autonomia dos entes, o sistema constitucional vigente define, ainda, competências exclusivas e privativas de cada uma das entidades (União, Estados, DF e Municípios), traçando-lhes a respectiva esfera de autonomia; competências concorrentes da União, dos Estados e do DF, referindo-se à função legislativa; e competências comuns a todas as entidades federadas em iguais condições de titularidade para o desenvolvimento de determinadas funções.

O Projeto em apreço pretende, logo em seu art. 1º, determinar aos órgãos públicos das administrações direta e indireta de todos os entes federados novas regras específicas que tratam da publicidade oficial. A União, Estados e Municípios passariam a ser obrigados por meio de lei federal a aplicar, no mínimo, 10% do total da verba destinada a publicidade em jornais intitulados “alternativos, de bairros ou regionais”.

Os procedimentos relacionados à publicidade oficial de determinado ente federado, especialmente acerca de qual veículo de comunicação será utilizado para atingir o objetivo de publicizar suas ações, diz respeito a sua organização administrativa, e, por isso, entendemos que existe clara invasão de competências por parte da União sobre os Estados e Municípios, o que fere de maneira incontestável a autonomia administrativa garantida pela forma federativa de organização do Estado brasileiro.

Entendemos ser nobre a intenção do Deputado Otavio Leite, que, em sua justificativa, evidencia a necessidade de facilitar o acesso da população de determinadas regiões do país às informações oficiais do Poder Público. No entanto, nossa Constituição impõe limites que foram ultrapassados de maneira insanável. A regra estabelecida neste projeto dificilmente incluiria todas as especificidades administrativas e obrigaria a destinação dos escassos recursos públicos a mídias não recomendadas em determinadas situações.

Na tentativa de superar a inconstitucionalidade do projeto original, o Relator, nobre Deputado Bruno Covas, sugere em seu relatório que seja aprovada a emenda nº 1, alterada por uma subemenda supressiva, que, em resumo, resulta na limitação dos efeitos do projeto original apenas aos órgãos públicos da administração direta e indireta da União, excluindo as administrações Estaduais e Municipais. Com esta medida, ficaria superada a ingerência do governo federal sobre os demais entes, o que sanearia o questionamento quanto a constitucionalidade da matéria, pois não haveria de se falar em violação do princípio federativo.

A saída escolhida pelo Relator, no entanto, altera substancialmente o objetivo do projeto original. Por esse motivo, apresento o presente voto em separado, discordando fundamentalmente do novo objetivo que a matéria passou a externar. Com a alteração, o que anteriormente deveria ser considerado inconstitucional, agora tornou-se flagrantemente injurídico.

O conceito de juridicidade deve ser entendido sob dois aspectos<sup>1</sup>: o primeiro está relacionado a adequação da proposição aos princípios maiores que formam o ordenamento jurídico. O segundo implicaria em razoabilidade, coerência lógica, possibilidade de conformação com o direito positivo posto.

Neste caso, a proposição ganhou contornos injurídicos uma vez que apresenta elementos que subverteram sua lógica inicial, tornando-a pouco razoável e ineficiente na busca de seus objetivos. A retirada dos Estados e Municípios, entes federados que estão diretamente envolvidos com as áreas que mais necessitariam da publicidade direcionada, retira, por completo, o núcleo central que norteava o Autor na busca por uma solução para o problema de acesso a informação de regiões que possuem poucos recursos técnicos e humanos na área de comunicação.

Trocou-se, portanto, um erro por outro, mantendo o projeto no mesmo status de rejeição anteriormente observado.

Ainda, compete a esta comissão analisar um terceiro aspecto formal relacionado à técnica legislativa. Em linhas gerais a matéria está de acordo com o estabelecido na Lei Complementar n.º 95 de 1998, porém seria necessário pequeno ajuste no art. 6º do projeto, pois este viola o disposto no art. 9º da Lei.

Pelo exposto, mesmo entendendo que o projeto apresenta em linha gerais uma boa técnica legislativa, observo aspectos que inviabilizam sua aprovação tanto em relação ao texto original, que contém elementos inconstitucionais, quanto a sugestão de correção aceita pelo Relator, que o torna injurídico. Dessa forma, voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do presente Projeto de Lei.

Sala das Comissões, em 26 de maio de 2015.

**Deputado MARCOS ROGÉRIO**  
(PDT-RO)

<b>FIM DO DOCUMENTO</b>
-------------------------

---

<sup>1</sup> AZEVEDO, Luiz H. Cascelli de. O Controle Legislativo de Constitucionalidade. Editora Sérgio Antônio Fabris. Porto Alegre. 2001. P. 46.