

PROJETO DE LEI Nº 7, DE 2020

Veda o uso de recursos públicos em publicidade e/ou propaganda governamental e institucional, fora das hipóteses constitucionais, e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO DECRETA:

Artigo 1º - Fica vedado o uso de recursos públicos em publicidade e/ou propaganda governamental e institucional em todo o Estado de São Paulo.

§1º - A vedação de que trata o “caput” não se aplica a campanhas de caráter educativo, informativo, ou de orientação social, que objetivem esclarecer a população em questões atinentes à saúde, à educação, aos direitos sociais e à segurança em geral.

§2º - Não serão consideradas campanhas educativas, informativas, ou de orientação social, nos termos do parágrafo anterior, peças que façam promoção dos feitos governamentais e/ou institucionais, como a contratação de pessoal, a aquisição de equipamentos e maquinários, a realização de obras e eventos, ou mesmo a adoção de políticas e programas.

§3º - O responsável por gerenciar os recursos públicos investidos em campanhas educativas, informativas, ou de orientação social, fica impedido de ter qualquer participação, com ou sem poder de gestão, em empresas potencialmente beneficiadas na contratação.

Artigo 2º - Fica vedado o uso de recursos públicos em financiamentos a empresas de publicidade e/ou propaganda, bem como a veículos de comunicação de toda e qualquer natureza.

Artigo 3º - Fica vedado o uso de recursos públicos para pagar qualquer veículo de comunicação, jornalista, artista, comunicador, blogueiro, youtuber, apresentador de programa de rádio ou televisão e formadores de opinião em geral, para promover agentes políticos, com ou sem cargos, ou programas e realizações de governo e instituições.

Artigo 4º - Fica vedado o uso de recursos públicos para a contratação de agências e/ou equipes, com o fim de monitorar redes sociais e avaliar a popularidade de mandatários de cargos eletivos ou de detentores de quaisquer cargos públicos.

Artigo 5º - Fica vedado o uso de recursos públicos na contratação de shows e espetáculos, bem como no patrocínio de eventos de toda e qualquer natureza.

Artigo 6º - Os recursos públicos previstos em orçamento, quando não utilizados, devem ser devolvidos, restando proibido o pagamento de quaisquer modalidades de bônus ou prêmios a funcionários e colaboradores em geral.

Parágrafo Único - Os recursos de que trata o “caput” não poderão ser utilizados em comemorações de final de ano, viagens, festas, ou quaisquer contratações, que não estejam diretamente relacionadas ao objetivo final do órgão ou entidade.

Artigo 7º - As contratações realizadas em desacordo com o estatuído na presente lei serão nulas, ficando os responsáveis obrigados a ressarcir os cofres públicos, respondendo, ainda, por improbidade administrativa, nos termos da legislação vigente.

Artigo 8º - Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como as pessoas da administração indireta e todas as entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Estado de São Paulo e pelos Municípios paulistas.

Parágrafo Único- O disposto nesta Lei aplica-se também às Organizações Sociais e demais Entidades do Terceiro Setor que recebem recursos públicos.

Artigo 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXII, §1º, reza que “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”.

A Constituição Estadual, em seu artigo 115, XXIX, §1º, prevê que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundações e órgãos controlados pelo Poder Público deverá ter caráter educacional, informativo e de orientação educacional, dela não podendo constar nomes, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

O texto constitucional costuma ser observado em sua segunda parte, ou seja, não se admite, em regra, veicular nomes, símbolos ou imagens que caracterizem diretamente promoção de pessoas ou servidores públicos. No entanto, a primeira parte, na maioria das vezes, é deliberadamente esquecida, pois não há rigor em exigir que toda publicidade promovida pelo poder público tenha natureza educativa, informativa ou de orientação social.

As muitas peças publicitárias produzidas e promovidas com dinheiro público funcionam como as propagandas feitas de qualquer outro produto. Imagens de pontes e estradas, seguidas de frases de efeito, que nada agregam ou significam à população. Imagens de escolas recentemente pintadas, sem nenhum conteúdo verdadeiramente educativo. Imagens de viaturas policiais, sem qualquer orientação de como melhor preservar a segurança individual ou coletiva. Mesmo quando não veiculam o nome de servidores e autoridades, as propagandas (que deveriam ser institucionais) acabam por promover as pessoas e os partidos que estão no poder.

Além de essas propagandas descumprirem o texto constitucional, por não serem educativas, por não serem informativas, por não trazerem qualquer tipo de orientação social e, como dito, findarem por promover, ainda que indiretamente, pessoas e partidos; fato é que, com frequência, revelam-se como propaganda enganosa.

Ora, a imagem da bela escola, da nova viatura e da boa estrada não transforma a realidade da população, que, tal qual ocorre no período eleitoral, se sente instrumentalizada. A subscritora da presente, não é de hoje, tem defendido que a melhor propaganda é o trabalho realizado!

Por ser absolutamente desnecessária para a população, a história mostra que os elevados recursos públicos destinados à publicidade são facilmente desviados para fins outros.

Os recursos da saúde, da educação, da segurança pública, do saneamento também são objeto de desvios? Infelizmente, sim. As notícias diárias confirmam nossa triste realidade. Não obstante, a população consegue dimensionar a aplicação, ou falta desses recursos.

No que concerne ao dinheiro gasto com publicidade, fica impossível ao cidadão fiscalizar minimamente. As cifras são muito elevadas, o resultado não é palpável, todo o cenário é propício à corrupção.

Não é coincidência que um dos maiores escândalos de corrupção do país teve, no centro, um publicitário e os misteriosos contratos que são inerentes à área. Sim, estamos a falar do Mensalão.

“Restou comprovado o pagamento de vantagem indevida ao então Presidente da Câmara dos Deputados, por parte dos sócios da agência de publicidade que, poucos dias depois, viria a ser contratada pelo órgão público presidido pelo agente público corrompido. Vinculação entre o pagamento da vantagem e os atos de ofício de competência do ex-Presidente da Câmara, cuja prática os réus sócios da agência de publicidade pretenderam influenciar...

... Através da subcontratação quase integral do objeto do contrato de publicidade, bem como da inclusão de despesas não atinentes ao objeto contratado, os réus corruptores receberam recursos públicos em volume incompatível com os ínfimos serviços prestados, conforme constatado por equipes de auditoria de órgãos distintos.

[...]

Apropriação indevida de valores pertencentes ao Banco do Brasil, denominados “bônus de volume”, devolvidos por empresas contratadas pelo Banco, a título de desconto à entidade pública contratante. Os três corréus controladores da empresa de publicidade contratada pelo Banco do Brasil, em coautoria com o Diretor de Marketing da instituição financeira, desviaram os recursos que, nos termos das normas regimentais, estavam sob a posse e fiscalização do mencionado Diretor. Crime de peculato comprovado...

Comprovou-se que o Diretor de Marketing do Banco do Brasil recebeu vultosa soma de dinheiro em espécie, paga pelos réus acusados de corrupção ativa, através de cheque emitido pela agência de publicidade então contratada pelo Banco do Brasil. Pagamento da vantagem indevida com fim de determinar a prática de atos de ofício da competência do agente público envolvido, em razão do cargo por ele ocupado... ” (STF, AP n.º 470/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 17/12/2012).

Até 2010, não havia uma lei federal específica, para fins de contratação de serviços de publicidade por parte do Estado. Com a edição da Lei 12.232/10, esse cenário mudou.

No início, a lei foi festejada como sinal de transparência no processo licitatório. Até em razão do escândalo do Mensalão, foi anunciada como uma solução. O que muitos não perceberam foi que tal diploma não veio para restringir a publicidade promovida com dinheiro público, mas para criar normas para a contratação, findando por alargar o gasto de dinheiro público com o setor.

Com efeito, ao disciplinar detalhadamente o processo licitatório para aquisição de publicidade, sem trazer vedações claras na esteira do preconizado pelo texto constitucional, esse diploma legal terminou por fomentar, na prática, as contratações. Isso sem contar o fato de ter “legalizado” a corrupção no setor, haja vista a redação do artigo 18.

Em outras palavras, a transparência alardeada transformou-se em uma cilada, pois tornou as regras sobre o processo de contratação mais importantes que o objeto de contratação em si. Desse modo, de forma ilusória, os analistas passaram a entender que, uma vez seguido o processo, todo tipo de produto e serviço poderia ser contratado, abrindo margem para os abusos que indignam a população pagadora de impostos todos os dias. Vale lembrar que esses abusos ocorrem nos âmbitos federal, estadual e municipal, atingindo não só o Poder Executivo, mas também os demais poderes.

Leis Orçamentárias, em geral, passaram a prever milhões para publicidade, como se fosse natural as cifras destinadas para tal finalidade concorrerem com os montantes voltados à saúde, à educação, à segurança, ao saneamento.

Os questionamentos de fundo ético raramente são feitos. A depender do mandatário de plantão, o partido que se encontra na oposição até ensaia criticar, mas de forma branda, pois, a bem da verdade, todos querem poder contar com o forte apoio da publicidade quando no poder, bem como com o silêncio cúmplice dos meios de comunicação.

O pacto de silêncio também se estabelece entre os poderes, pois todos querem ter liberdade para abrir licitações e fazer suas campanhas, sem serem incomodados.

No âmbito estadual, por sua vez, a normativa referente ao tema é ainda mais lacônica, favorecendo o uso desmedido de dinheiro público na produção de peças publicitárias absolutamente desnecessárias e carentes de qualquer conteúdo verdadeiramente informativo, educativo ou de orientação à população.

A maneira tranquila como o mundo político lida com as elevadas somas destinadas à publicidade sempre intrigou esta Parlamentar. Pela lógica, a situação vigente, no país, haveria de incomodar mais gente. A indignação, salvo melhor juízo, também haveria de estar mais presente nas manifestações da Imprensa e de formadores de opinião.

No exterior, o tema se revela mais polêmico do que no Brasil, onde todos aceitam como normal retirar milhões da saúde, da educação, da segurança pública e do saneamento básico, para jogar em peças publicitárias inúteis e, em regra, mentirosas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, existe uma profunda discussão em torno da possibilidade de haver publicidade institucional, ainda que feita sem onerar os cofres públicos. Sim, para além do dinheiro a ser gasto, os cidadãos americanos, ciosos de sua liberdade de pensamento, manifestação, expressão e decisão, sentem-se invadidos com propaganda de “feitos” políticos. E, mesmo quando alguma publicidade institucional é admitida, evita-se usar o dinheiro oriundo dos impostos para patrociná-la.

“The Smith-Mundt Act of 1948, the domestic propaganda ban, prohibited the global news agency from disseminating its programming within the U.S. The ban stemmed from lawmakers’ fear of the propagandistic power of government messaging to unduly influence U.S. public opinion and discourse. However, a 2013 amendment to the law introduced several exceptions to the ban, including that the agency’s materials can be made available in the U.S. “upon request,” for example to researchers, although it technically still prohibits using agency funds to influence U.S. public opinion”

(<https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/congress-should-strengthen-laws-outlawing-domestic-government-propaganda> - acesso em 24/01/2020).

Em livre tradução: O *Smith-Mundt Act of 1948*, que proibia a propaganda doméstica, impedia a agência global de notícias [do Governo americano] de disseminar sua programação nos Estados Unidos. A proibição decorria do medo dos legisladores de que o poder publicitário governamental pudesse, indevidamente, influenciar a opinião e o discurso públicos americanos. Entretanto, uma emenda de 2013 à legislação em questão introduziu uma série de exceções à proibição, incluindo a possibilidade de que os materiais produzidos pela agência governamental sejam disponibilizados nos Estados Unidos, quando solicitados, por exemplo, por pesquisadores, embora ainda seja tecnicamente proibido o uso de verbas públicas para influenciar a opinião pública americana.

Não só nos Estados Unidos, entretanto, esse tipo de preocupação é existente.

Na Espanha, por exemplo, a Lei 29/2005 estipula um rol taxativo de situações bem específicas em que esse tipo de propaganda é admitida, sempre em estrita preocupação com a promoção do interesse público (artigo 3º). Confira-se:

“1. Solo se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan alguno de los siguientes objetivos:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
- e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.

g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.

h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.

i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.

j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.

2. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias.

3. Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad.

4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto” (vide: <https://www.boe.es/eli/es/l/2005/12/29/29/con> - acceso em 24/01/2020).

A relevância da discussão é inquestionável e está presente em todo o mundo. Basta uma simples busca pelo assunto na rede mundial de computadores para constatar que muitos são os países em que são contestados os valores empregados por seus governos na contratação de serviços publicitários. (Conferir em: <https://english.atlatszo.hu/2018/05/30/hungarian-government-spent-e23-million-of-taxpayers-money-on-propaganda-before-the-election>; https://www.clarin.com/politica/gobierno-gasto-184-publicidad-oficial-primer-semester-ano_0_j0lgSKGZ3.html; <https://ciperchile.cl/2019/12/09/iluminando-el-opaco-gasto-en-publicidad-del-gobierno>; <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/jan/31/morrison-defends-36m-for-two-ads-before-election-as-entirely-appropriate>; <https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/espanol/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto.html>; <https://www.independent.co.uk/voices/brexit-preparation-boris-johnson-100m-ad-campaign-teachers-climate-change-a9129171.html>).

Curioso é notar que, no Brasil, é muito usual que os valores destinados à publicidade de Estado sejam significativamente superiores àqueles que, como visto, deram causa a insurgências e contestações em outros países, o que comprova a urgente necessidade de melhor disciplinar a matéria.

Como já visto, as Constituições Federal e Estadual admitem a contratação de publicidade, para fins de educação, informação e orientação. A Lei Federal disciplina o processo de contratação, sendo óbvio que tal contratação somente pode se dar relativamente à publicidade constitucionalmente autorizada.

Daí a necessidade de deixar bem claro que o dinheiro público não poderá ser utilizado em situações diversas daquelas contempladas pelas normas constitucionais. Esse é o intuito do projeto de lei que ora se apresenta.

A maneira como a publicidade “institucional” vem sendo tratada coloca em risco a própria Democracia, e os motivos são vários.

Primeiro, ela permite que se estabeleça um regime de concorrência desleal na necessária competição política que deve existir, na qual diversos atores, representando perspectivas ideológicas e visões de mundo distintas, disputam em pé de igualdade os cargos majoritários que compõem a Administração Pública.

Ao possibilitar que um eventual candidato se utilize dos poderes de Estado para favorecer sua imagem perante a opinião pública, coloca-se em risco a equidade que deve marcar as disputas eleitorais em sistemas democráticos de governo. Como bem salienta a doutrina nacional:

“Mesmo acatando a imposição de impessoalidade e de caráter meramente “*educativo*”, *informativo* ou de *orientação social*” que lhe é reservada pela Constituição Federal, a publicidade governamental sempre terá desmedida potencialidade de influenciar abusivamente o processo eleitoral, privilegiando, direta ou indiretamente, candidatos e partidos” (Lauro Barreto. *Propaganda política & Direito Processual Eleitoral*. Bauru: Editora Edipro, 2004, p. 85).

O risco de direcionamento eleitoral fica ainda mais grave em sistemas que, como o brasileiro, admitem a reeleição. Em *Marketing Político em Tempos Modernos*, organizada por Rubens Figueiredo, vários autores destacam as “vantagens” eleitorais de investir em publicidade e na contratação de agências, ao longo do mandato.

Na obra, por sinal, afirma-se textualmente que a publicidade institucional ganhou muito mais relevância após a instituição da reeleição no país (Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2008).

No mesmo sentido:

“Por outro lado, é certo que a propaganda governamental costuma movimentar quantias elevadíssimas, constituindo, por si só, incontável elemento de “pressão” sobre a mídia. Uma “pressão” capaz de promover imenso favoritismo em jornais, revistas, emissoras de rádio e canais de televisão às candidaturas e legendas da situação. Com a possibilidade de reeleição do presidente, governadores e prefeitos, o peso da influência da publicidade oficial e sua capacidade de interferir nas disputas eleitorais ficaram redobradas. Por isso mesmo, a Lei nº 9.504/1997 estabeleceu severas limitações à sua veiculação durante os anos em que se realizam eleições” (Lauro Barreto. *Propaganda política & Direito Processual Eleitoral*. Bauru: Editora Edipro, 2004, p. 86).

A esse propósito, interessante notar que a Lei Federal n.º 9.504/97, que dispõe sobre as regras para as eleições no país, prevê inúmeras restrições para a publicidade oficial no período próximo às eleições.

Ora, não faz sentido proibirem-se tais medidas apenas às vésperas das eleições, mantendo-se, contudo, durante todo o mandato, autorizadas diversas condutas que podem até mais gravemente desequilibrar o pleito eleitoral!

A doutrina nacional é enfática ao ressaltar a necessidade de se observarem tais normas, o que, a bem da verdade, deve ser estendido a toda e qualquer fase do mandato de um agente político:

“Os servidores públicos, as autoridades e/ ou candidatos a cargos eletivos devem observar as disposições constitucionais (art. 37, § 1º, CF/ 88) e legais (arts. 36, 40, 73 e 78 da Lei nº 9.504, de 30.9.97), esforçando-se no cumprimento da legislação, sob pena de serem responsabilizados administrativa, civil, eleitoral, penal e politicamente. A jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais Regionais Eleitorais tem se consolidado no sentido da fiel observância dos dispositivos constitucionais e legais citados. Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral está analisando o tema, sendo que já se posicionou, em medida liminar, pela vedação do uso de slogans na publicidade institucional” (Anildo Fábio de Araújo. Publicidade oficial e a lei eleitoral. Brasília a. 35, n. 139 jul./set. 1998. p. 171/172).

No Informe *El Precio del Silencio*, narra-se com precisão como mandatários podem beneficiar-se do poder e utilizar recursos públicos para promoverem sua imagem frente à população:

“En Argentina, la sexta campaña publicitaria más costosa a nivel nacional de 2006 se tituló “*Visitas Presidenciales*” y costó más de 10 millones de pesos (aproximadamente USD 3,3 millones). Se trata de avisos relativos a obras realizadas en distintas localidades del país, que contienen el nombre del presidente y frases como las siguientes: “*Estamos creciendo*” y “*Primero Argentina*”. El gobierno gastó aproximadamente el doble en estos avisos que promocionaban la imagen del ex presidente Kirchner que en otras campañas que

revestían un claro interés público, tales como la de “Trabajo Registrado” del Ministerio de Trabajo -un esfuerzo por combatir el trabajo en negro (5,2 millones de pesos, alrededor de USD 1,6 millones); o la de “Volver a la escuela” del Ministerio de Educación -una campaña dirigida a disminuir las tasas de deserción escolar (4,2 millones de pesos). En el primer semestre de 2007, año de elecciones presidenciales, el gobierno ya había ejecutado el 60% del total de lo gastado en 2006 en la campaña “Visitas Presidenciales” (vide fls. 70 de: <https://flip.org.co/index.php/en/publicaciones/informes/item/969-el-precio-del-silencio> - acceso em 24/01/2020).

Cumpro indicar que o próprio Tribunal Superior Eleitoral, em diversas oportunidades, já exarou importantes decisões nas quais reconheceu a ilegalidade de atos publicitários feitos pela Administração Pública e que representavam alguma forma de favorecimento de agentes políticos, o que demonstra ser recorrente o problema.

Em 2006, por exemplo, aquela Egrégia Corte decidiu ser ilícita propaganda da Caixa Econômica Federal que, em claro desvio de finalidade, veiculava informações que promoviam a imagem do então Presidente da República.

“Representação que ataca peça publicitária patrocinada pela Caixa Econômica Federal, em que se atribui ao Presidente da República... a iniciativa de dotar a instituição de recursos destinados à habitação de 600 mil famílias. A propaganda dos produtos e serviços da Caixa Econômica Federal, empresa pública sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, deve estimular suas finalidades econômico-sociais; não pode servir de pretexto para a promoção de agentes políticos (CF, art. 37, §1º), máxime em fase pré-eleitoral. Procedência do pedido” (TSE, Representação n.º 891, Rel. Min. José Delgado, DJ 08/06/2006).

Além da flagrante concorrência desleal criada pela publicidade feita com recursos públicos, há o risco de o ordenador de recursos exercer um controle indireto da Imprensa, que dificilmente desempenhará com rigor a sua função crítica. Afinal, resta bastante difícil fiscalizar os principais pagadores.

Ocorreria aquilo que autores espanhóis denominaram de “autoelogio delegado”, no qual a Administração transfere aos órgãos privados de comunicação a tarefa de traçar comentários favoráveis ao governo:

“Nuestras observaciones apuntan pero no confirman que se podría estar produciendo una transición desde una lógica del autoelogio directo por parte del poder político (a menudo referido como “autobombo”) que implica un mal uso de la CSI para dar a conocer los éxitos de la administración en periodos cercanos al electoral (Cortés González, 2011: 19), hacia otra lógica que podríamos denominar de autoelogio delegado (una suerte de “autobombo indirecto”) en la que los presupuestos para CSI se inyectarían en el mercado de manera sesgada con relativa independencia de sus contenidos y modalidades discursivas concretas, contratando mayores cantidades con medios cuya línea editorial es afín a la tendencia política del partido que la promueve” (Miguel Álvarez-Peralta e Yanna G. Franco. “Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo”. In: *Historia y Comunicación Social*. V. 23, n. 2, 2018, p. 302).

Maria Helena Rolim Capelato, na obra *Multidões em Cena: propaganda política no varguismo e no peronismo*, bem aponta que, na era Vargas, “a cooptação do jornalismo deu-se por meio das pressões oficiais, mas também houve concordância de setores da imprensa com a política do governo... Muitos jornalistas não se dobraram às pressões do poder, mas, segundo Nelson Werneck Sodré, foram raríssimos os jornais empresariais que não se deixaram corromper por verbas e favores oferecidos pelo governo...” (2ª. Ed., São Paulo: Unesp, 2008, p. 87).

Para além desses fatores, constitui, no mínimo, um grave problema de organização de prioridades de Poder Público a permissiva prática brasileira nessa seara.

Sim, porque em país em que sobram problemas nas mais diversas áreas, desde saúde e educação até segurança pública, autorizar que vultosos gastos com publicidade sejam realizados, diminuindo-se o orçamento de campos que deveriam receber maior atenção do governo, é revoltante! A indignação, aliás, como consignado no início desta justificativa, haveria até de ser maior.

“Quando se questiona qualquer redução de gastos a primeira questão que se coloca é a de saber se eles são necessários, ou não. Resolvida essa questão afirmativamente, vale dizer, depois que se chega à conclusão de que um gasto é necessário é que se coloca a questão das prioridades. Quais são os gastos mais necessários. Qual a prioridade. E quando se chega à conclusão de que o gasto é desnecessário a questão está resolvida. Deve ser evitado. No caso dos gastos com propaganda, com certeza nem será ultrapassada a primeira questão, pois tais gastos são na verdade inteiramente desnecessários. Na empresa privada a propaganda é necessária para atrair clientela. Daí a divulgação insistente das qualidades de muitos produtos e serviços. É a disputa do mercado. A disputa do cliente porque este gera a receita sem a qual a empresa não pode sobreviver. Os órgãos do Estado não precisam fazer propaganda. Seus serviços, embora geralmente sejam de má qualidade, não são suficientes para atender aqueles que os procuram. Nenhuma entidade prestadora de serviços públicos precisa atrair clientes. Eles já existem, e muitos, em filas intermináveis porque a capacidade de atendimento é geralmente insuficiente. A propaganda governamental na verdade é feita para a promoção pessoal dos governantes, tanto que no passado veiculava seus nomes e fotografias. Já não pode fazê-lo mas veicula, ainda que indevidamente, mensagens que de algum modo, ainda que apenas em razão de circunstâncias, identificam os favorecidos com a divulgação” (Hugo de Brito Machado. “Carga tributária e gasto público: propaganda e terceirização”. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/gasto.pdf> - acesso em 24/01/2020).

“A despeito do declínio dos indicadores sociais e econômicos, a imprensa nacional relata que os gastos com publicidade dos entes públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, aumentam continuamente. Os valores despendidos por órgãos e entidades vinculados à Administração Pública na execução de contratos de publicidade atingem somas de vulto, que muitas vezes traduzem o principal mecanismo de financiamento e sobrevivência de alguns veículos de comunicação. Assim, diante das conhecidas limitações do Erário, em que escolhas devem ser feitas a fim de que as necessidades mais urgentes da população possam ser satisfeitas com prioridade, a própria dimensão dos gastos com publicidade já realçaria a obrigação premente dos órgãos de fiscalização de investigar se os gestores públicos estão administrando eficazmente os recursos de que dispõem, inclusive no que se refere às despesas com publicidade, tradicionalmente infladas em períodos próximos às eleições” (Samuel Dal Farra Napolini. “A publicidade e a propaganda na administração pública”. In: *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*. V. 16, n. 2, 2019, p. 192).

“Cada vez mais os usuários do Sistema Único de Saúde requerem ao Poder Judiciário que ordene aos gestores públicos do sistema a dispensação de tratamentos de saúde de alto custo. Uma justificativa destes gestores para negar estes tratamentos é a insuficiência de verbas. Os magistrados e também a doutrina jurídica nacional costumam não aceitar esta justificativa, especialmente devido à existência de verbas orçamentárias destinadas à publicidade governamental considerada supérflua” (Wilson Maingué Neto. “Verbas para a Saúde Pública ou para a Publicidade Institucional do Governo?”. In: *Revista Em Tempo Univem*. V. 13, 2012, p. 267).

Haveria muito a escrever acerca do tema, mas os motivos nesta destacados são mais que suficientes para justificar o projeto de lei que ora se apresenta. Poder-se-ia ter lançado mão da técnica de disciplinar, detalhadamente, onde, quando e como se deve gastar o dinheiro público na seara do marketing. Poder-se-ia pretender criar uma norma estadual, versando sobre o processo licitatório já tão bem esmiuçado na lei federal de 2010.

Elegeu-se, no entanto, não ingressar na seara das normas de contratação, uma vez que a lei federal se aplica no âmbito estadual e já é bastante precisa no que tange a essas regras. Qualquer tentativa de tratar de processo licitatório poderia ensejar confronto com a legislação federal vigente e suficiente.

O objetivo do projeto de lei em apreço é, por conseguinte, resgatar o espírito do texto constitucional: mostrar que, ainda que a licitação seja transparente, perfeita, faz-se necessário zelar para que os recursos públicos, o dinheiro oriundo dos impostos pagos pelos cidadãos não seja utilizado em área inócua e não sirva para fragilizar a Democracia, seja por favorecer alguém que tem quatro anos para se promover, seja por conferir a esse alguém forte instrumento para controlar a Imprensa.

Destaque-se que a lei que ora se propõe não vem para definir o que seja propaganda institucional, mas para proibir o uso de recursos públicos em toda e qualquer peça publicitária que não seja eminentemente informativa, educativa e de orientação social, deixando claro que não serão assim consideradas as enfadonhas (e até ofensivas à inteligência) peças de promoção que dão conta dos feitos do governante do momento.

É bem verdade que o projeto de lei em epígrafe não se limita a essa seca proibição, vai além.

No artigo 1º, §3º, veda-se que o agente público responsável por gerenciar os recursos investidos em propagandas informativas, educativas, ou de orientação social tenha participação em empresas potencialmente beneficiadas pela contratação dos serviços publicitários.

O artigo 2º veda o uso de dinheiro público para financiar empresas de publicidade e propaganda ou veículos de comunicação. De nada adiantaria proibir o uso de recursos públicos na contratação desses entes, deixando ao administrador a possibilidade de criar programas de incentivo, que findam por funcionar como meio de controlar a Imprensa e, por conseguinte, prejudicar a Democracia.

O artigo 3º impede que recursos públicos sejam usados para pagar influenciadores e formadores de opinião em geral, com o intuito de que façam pronunciamentos em favor do governante ou de políticas de seu governo.

Há notícias de que conhecidos apresentadores de TV receberam verbas para defender programas de governo, o que fere a ética e, sobretudo, a confiança da população, que não pode ser manipulada por aqueles que gozam de sua mais pura confiança. Quando um cidadão assiste a um programa de TV, ouve um programa de rádio, ou lê um blog, acredita que seu apresentador ou escritor favorito está se manifestando em um sentido, ou outro, por efetivamente pensar da forma que diz pensar. Não é justo, com os cidadãos, admitir que o dinheiro dos impostos seja utilizado para a vil finalidade de comprar apoio a uma pauta governamental, por mais justa que seja.

“Assim, como obrigação estatal ou resultante do exercício do direito de acesso, sujeita-se ao dever de veracidade, ou seja, os órgãos e as entidades da Administração Pública têm o dever de difusão política de informações verídicas, com certeza, segurança e determinação quanto ao seu conteúdo, não se tolerando publicidade mentirosa, tendenciosa, maliciosa ou incompleta. Trata-se de componente subjacente do núcleo da transparência. O princípio da publicidade assegura o conhecimento da verdade na atuação estatal pelo direito a uma informação exata e honesta aos administrados...”

No sistema europeu, o direito à informação compreende o direito a receber informação veraz. No brasileiro, é prerrogativa do usuário do serviço público a informação adequada sobre a sua prestação (condições, requisitos, preços, tarifas etc.) como apanágio do dever de veracidade da publicidade, requisito indispensável ao acesso e à fiscalização. O dever

de veracidade não é exclusivo dos órgãos e entes administrativos dedicados à prestação de serviço público ou à exploração de atividade econômica. Essa obrigação (contemplada nas normas tutelares das relações de consumo e dos direitos dos usuários dos serviços públicos) impõe-se a toda informação prestada ou divulgada pelo poder público em razão dos fins da publicidade. Ela deve ser exata, honesta, veraz para adequado subsídio da formação de convicção sobre os negócios públicos. O reconhecimento dos direitos de quarta geração (democracia, informação) proporciona maior participação do cidadão na gestão da coisa pública e, segundo Paulo Bonavides, a democracia direta materialmente é possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação..." (Lei n. 4.717/65) e a ação civil..." (Wallace Paiva Martins Júnior. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 44/45).

O artigo 4º proíbe que empresas ou equipes sejam contratadas para monitorar redes sociais a fim de verificar a receptividade do público para com quem está no poder.

Houvesse bom senso, uma norma desse jaez sequer seria necessária. Primeiro, esse tipo de "serviço" não deixa de ser uma forma de censura. Ademais, por se tratar de contratação com dinheiro público, insta indagar onde essa tarefa traz informação, educação, ou orientação social à população. Trata-se de iniciativa flagrantemente inconstitucional. Como, infelizmente, poucos se preocupam em cumprir a Constituição Federal, faz-se necessário (urgente) tornar a prática claramente ilegal.

O artigo 5º proíbe sejam feitos gastos com a contratação de shows e espetáculos, que não deixam de ser uma forma de promoção. Inúmeros são os exemplos de "cachês" elevadíssimos, pagos com dinheiro público, a pretexto de estimular a cultura.

O artigo 6º trata de uma questão que traz grande inconformismo à subscritora da presente. As várias entidades que compõem a Administração Direta e Indireta, os órgãos que integram os vários Poderes contam com um orçamento. Pois bem, no final do ano, é comum ouvir que "sobrou" dinheiro e, por isso, precisa ser gasto, para não ser "perdido".

Dinheiro público não "sobra". Dinheiro público, em regra, falta e, por conseguinte, sempre pode ser remanejado.

Como, pelo que pôde constatar esta Parlamentar, esse dinheiro que "sobra" costuma ser gasto das maneiras mais "criativas", entendeu-se, por bem, determinar que a regra há de ser a devolução e não a divisão do montante em "bônus", legalmente inexistentes, ou na realização de festas e/ou viagens de confraternização. Afinal, o dinheiro público é de todos e, justamente por isso, não pode ser particularizado.

O artigo 7º pretende deixar claro que o descumprimento das normas presentes no projeto proposto, descumprimento este que nada mais significa que afrontar a própria Constituição Federal, caracteriza improbidade administrativa.

A fim de não deixar margem a dúvidas, imperioso lembrar que o Artigo 37 da Constituição Federal zela justamente pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os mesmos protegidos pela normativa que trata da probidade administrativa.

Ora, se o projeto proposto procura tutelar o Artigo 37 da Constituição Federal, com os princípios que lhe são inerentes, por óbvio a afronta à lei proposta caracterizará improbidade administrativa.

"A jurisprudência brasileira, reiteradamente, pune a promoção de autoridades públicas na propaganda oficial. E avança no tratamento da matéria ao considerar a ilicitude de prestações de informações pessoais e subjetivas em anúncios custeados pelo erário para defesa dos governantes sobre assuntos administrativos controvertidos ou de interesse próprio, sob o mote da inexistência de informação, educação ou orientação social (art. 37, § 1º, da Constituição Federal). Como consequência, caracteriza improbidade

administrativa (sic)" (Wallace Paiva Martins Júnior. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 46).

O artigo 8º. objetiva não dar margem a dúvidas: a lei que ora se propõe criar obriga todos os ordenadores de recursos públicos e não apenas os gestores alçados ao poder, por meio do processo eleitoral. Determina, ainda, que as vedações constantes do diploma legal proposto se aplicam às entidades da administração indireta, não raras vezes utilizadas para desvios e corrupção, como ocorrera no episódio do Mensalão.

O parágrafo único se justifica, pois muitos são os casos de OS's que, na área de saúde, são beneficiadas com a alocação de recursos da Administração, utilizando-os, não na atividade fim, mas na produção de cartilhas, prospectos e outros materiais publicitários, carentes de qualquer viés educativo, informativo ou de orientação social, sendo pura promoção. Esta Parlamentar se indigna, quando entidades do terceiro setor visitam seu gabinete, pedindo emendas, portando encartes publicitários de alto custo de impressão.

Qualquer pessoa minimamente justa, ao ler o projeto de lei ora apresentado, compreenderá que se trata de proposta suprapartidária. A pessoa justa também compreenderá que práticas inconstitucionais, ilegais, antiéticas, imorais, perpetradas no âmbito dos mais diversos poderes, nas várias esferas, durante o domínio de diferentes líderes políticos procuram ser enfrentadas com a normativa em apreço.

A subscritora da presente está convencida de que a aprovação da norma proposta precisa ocorrer, e de forma rápida. Os artigos trazidos à elevada apreciação desta Casa podem até parecer despiciendos, mas são essenciais na preservação da República e da Democracia, com a transparência e veracidade, que toda República realmente democrática deve ostentar.

Mediante a aprovação do projeto que ora se apresenta, esta Assembleia Legislativa e o Estado de São Paulo poderão ser vanguarda no cuidado com os recursos públicos.

Àqueles que já estão ensaiando dizer que este projeto cerceia a Imprensa, aduz-se, sem medo de errar, ser o contrário, pois a censura se dá pela força e também pelo dinheiro.

Sala das Sessões, em 4/2/2020.

a) Janaina Paschoal - PSL