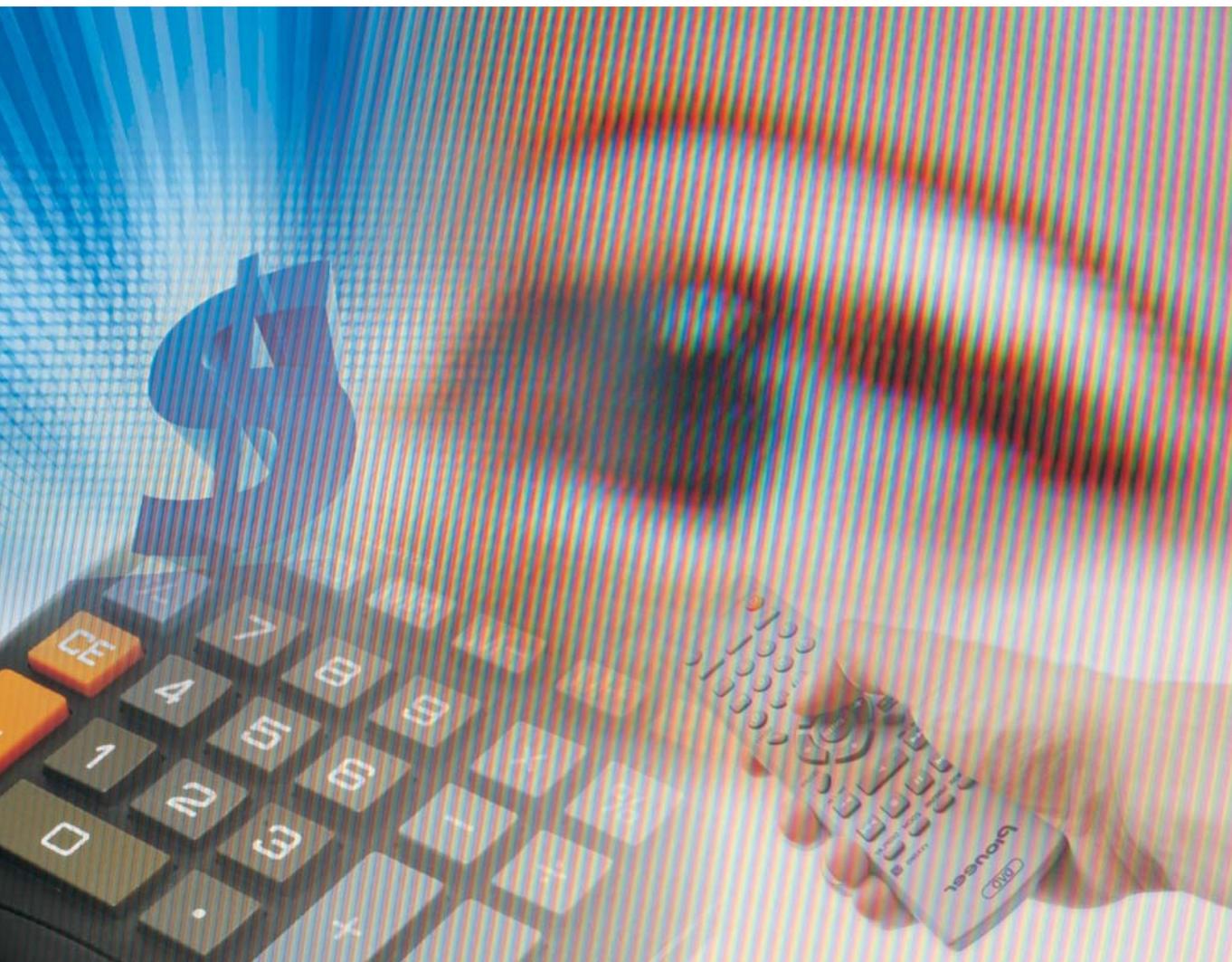


ANÁLISE DOS GASTOS COM PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL: um desafio para as Cortes de Contas



Fátima Cristina de Moura Lourenço

Assessora do Conselheiro Julio Lambertson Rabello – TCE-RJ;
Especialista em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização dos gastos com publicidade governamental, em função dos conceitos, elementos e limites estabelecidos na Constituição Federal, e da necessidade que a sociedade possui de informação que possa orientá-la e capacitá-la para melhor aproveitar os resultados das políticas públicas implementadas pelas autoridades governamentais. Inicialmente são apresentadas as definições de publicidade e propaganda, bem como suas diversas classificações, decorrentes dos objetivos a serem alcançados e das funções exercidas. Com base nessas definições e propósitos e, ainda, à luz do que dispõe o § 1º do art. 37 da Constituição Federal, buscou-se estabelecer alguns critérios do que possa ser considerado como publicidade de caráter educativo, informativo e de orientação social. Partindo-se desses critérios e da forma como os gastos estão apresentados no orçamento e evidenciados durante a sua execução, são apresentadas as dificuldades encontradas pelos Tribunais de Contas na análise dos gastos com a publicidade das ações de governo.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to analyse the role that Courts of Accounts play in the inspection of expenses on governmental publicity by taking the conceptions, the elements, and the limits established by the Federal Constitution into account. Besides, another topic that equally deserves mentioning is the need society has got for some kind of information that can guide it and enable it to better profit by the results of the public policies that are implemented by governmental officials. At first, we present the definitions of publicity and advertising, as well as their several ratings, which originate from the aims to be reached and the activities exerted. By basing ourselves both on such definitions and purposes, and also on what item 1 from Article 37 in the Federal Constitution states, we tried to set up some criteria ruling whatever can be regarded as educational, informative, and socially oriented publicity. By taking those criteria for granted, as well as the way how expenses are presented in the budget and made evident as they are applied, we also present the difficulties that Courts of Accounts come across as they analyse the expenses on publicity by governmental deeds.

PALAVRAS-CHAVE:

Publicidade Governamental;
Controle; *Accountability*;
Políticas Públicas; Ações de
Governo.

KEYWORDS: *Governmental
Publicity; Control;
Accountability; Public Policies;
Governmental Deeds.*

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, a exemplo do que ocorre nas demais sociedades do mundo globalizado, espera das autoridades administrativas transparência na gestão pública. Essa exigência decorre da necessidade da visibilidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito. Segundo Martins Júnior (2004, p. 1), visibilidade "consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão". A questão dos limites para a utilização da publicidade das ações de governo vem despertando interesse entre diversos segmentos da sociedade e não somente entre os estudiosos de Administração Pública. De fato, em função do cada vez maior volume de recursos públicos que são alocados nas secretarias de comunicação ou órgãos responsáveis pela publicidade governamental, torna-se necessário o conhecimento, por parte da sociedade, das regras que regulam essa atividade de governo, sua finalidade, seus limites e, também, seus resultados.

A Constituição Federal estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e jamais caracterizar promoção pessoal de agentes políticos ou servidores públicos. Como estabelecer esta diferença? Qual a fronteira entre publicidade institucional e publicidade de interesse público? Quais seriam os limites da publicidade institucional? Quando e como pode a publicidade institucional de forma direta (ou mesmo oblíqua) caracterizar promoção pessoal?

No cumprimento da jurisdição e competência que lhes foram outorgados pela Constituição Federal, devem os Tribunais de Contas atuar na fiscalização desses gastos, não apenas sob o enfoque da legalidade, mas também, após a promulgação da CF de 1988, na análise qualitativa dessas despesas em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

O estudo do tema da publicidade na esfera da Administração Pública está relacionado com o princípio da transparência administrativa. Esse princípio é decorrente da evolução da forma de Estado no processo histórico, vindo a constituir modernamente o Estado Democrático de Direito, que tem por fundamento a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e, também, nas tomadas de decisão das ações de governo. No entanto, para que a sociedade possa acompanhar ou influenciar as decisões que resultam nas ações de governo, é necessário que ela possa estar informada a respeito das diretrizes, planos e metas que compõem o

No entanto, para que a sociedade possa acompanhar ou influenciar as decisões que resultam nas ações de governo, é necessário que ela possa estar informada a respeito das diretrizes, planos e metas que compõem o planejamento governamental

planejamento governamental. Daí a importância da publicidade, não apenas na publicação dos atos por meio dos veículos oficiais de imprensa, como requisito para a sua validade, mas sobretudo na divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, com o objetivo de educar, informar e orientar a sociedade, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

PUBLICIDADE E PROPAGANDA: DEFINIÇÕES E CONCEITOS

Modernamente, os termos publicidade e propaganda são utilizados como sinônimos e empregados indistintamente. No entanto, etimologicamente, há diferenças importantes entre essas duas expressões. É o que se demonstra a seguir.

A palavra *publicidade* origina-se do latim *publicus* e inicialmente designava o ato de tornar público, donde surgiu na língua francesa o termo *publicité*, ao qual foi dado, em princípio, um sentido jurídico que estava relacionado à afixação ou leitura de leis, ordenações e julgamentos. No século XX, devido a fatores

como a expansão do consumo, a competição empresarial, o rápido desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e, sobretudo, as crescentes exigências sociais, o termo publicidade adquire um significado comercial, ligado à divulgação de produtos ou serviços através de anúncios pagos, com interesse comercial.

Sáfady (1973), ao analisar etimologicamente o termo publicidade, partindo do seu significado de tornar público, demonstra que o ato de tornar público um fato decorre de sua publicação e de sua publicidade. Essa publicação é feita através de um veículo que se dirija ao público, por ele denominado de 'veículo de comunicação coletiva'. Ainda segundo o autor, a mensagem veiculada pela comunicação coletiva constitui um produto, por ele denominado 'produto informativo publicitário'.

Karger (*apud* PINHO, 1990, p. 17), por sua vez, conceitua publicidade "como aquela fase do processo de distribuição dos produtos ou serviços que se ocupa de informar sobre a existência e a qualidade dos mesmos, de tal forma que estimule a sua compra".

Conforme os objetivos e funções a que a publicidade se proponha, ressalta Pinho (1990), ela pode ser classificada dentre os seguintes tipos:

- a) publicidade de produto – destina-se à divulgação de um produto, levando o consumidor a conhecer e adquirir esse produto. Sua veiculação ocorre através do fabricante do serviço;
- b) publicidade de serviços – tem por objetivo "vender" serviços. É utilizada por bancos, seguradoras e demais prestadoras de serviços;
- c) publicidade de varejo – ocorre quando os produtos anunciados são patrocinados pelos intermediários (varejistas). Tem por objetivo a venda ao consumidor final;
- d) publicidade comparativa – quando, através da publicidade, faz-se a comparação entre os



produtos próprios e os do concorrente. Essa comparação pode se dar com base nos preços, na qualidade ou em determinadas características dos produtos comparados;

e) publicidade cooperativa – é a campanha publicitária ou o anúncio de venda de um produto realizado conjuntamente entre o fabricante e os lojistas;

f) publicidade industrial – é a publicidade aplicada no campo do marketing industrial. O seu objetivo não é a venda do produto ao consumidor, mas facilitar, agilizar e reduzir os custos do processo de venda;

g) publicidade de promoção – utiliza os meios de comunicação de massa, a exemplo do rádio, cinema, televisão, jornal e outros veículos semelhantes, como apoio às ações de promoção de vendas.

A palavra *propaganda* é o gerúndio do verbo latino *propagare*, que significa: propagar, multiplicar, estender, difundir. Assim temos que: fazer propaganda é "propagar ideias, crenças, princípios e doutrinas".

O termo propaganda foi utilizado pela primeira vez, segundo registros dos dicionários etimológicos, no ano de 1622, pela Igreja Católica, através da Comissão Cardinalícia para a Propagação da Fé (*Cardinalitia Commissio de Propaganda Fidei*), estabelecida pelo papa Gregório XV com o objetivo de, em resposta ao surgimento da Reforma Protestante, iniciar o processo de difusão da religião em países não católicos. Segundo Maranhão (1988, p. 51), "interessante repararmos que é nos séculos XVI e XVII, na luta da contra-reforma e no alargamento físico do mundo conhecido pela Igreja, que se funda a primeira 'agência' de propaganda: a *Congregatio Propaganda Fidei* (...)". Pinho (1990, p. 18) conceitua propaganda como "o conjunto de técnicas e atividades de informação e persuasão destinadas a influenciar, em um determinado sentido, as opiniões, os sentimentos e as atitudes do público recep-

tor" e apresenta a seguinte classificação de propaganda, segundo a sua natureza:

a) propaganda ideológica – tem por objetivo formar parte das ideias e convicções dos indivíduos, orientando o seu comportamento social. Encarrega-se, na realidade, de difundir uma determinada ideologia;

b) propaganda política – objetiva difundir ideologias políticas, programas e filosofias partidárias. No século XX, transformou-se em um dos mais poderosos instrumentos para a implantação de sistemas autoritários de poder, como o comunismo, o fascismo e o nazismo;

c) propaganda eleitoral – utilizada esporadicamente, sempre nos períodos autorizados pela lei durante o período eleitoral, busca a conquista de votos para os postulantes a cargos eletivos;

d) propaganda governamental – tem por objetivo criar, reforçar ou modificar, perante a opinião pública, a imagem de um determinado governo. Em geral é conduzida pelo próprio governo ou pelas empresas estatais;

e) propaganda institucional – é a ação de relações públicas feita por meio da propaganda, como forma de dar a conhecer ao público o governo ou a empresa;

f) propaganda corporativa – objetiva informar e divulgar ao público as políticas, funções e normas da empresa e, assim, construir uma opinião favorável sobre a companhia;

g) propaganda legal – aquela que obriga a publicação, por parte das empresas de sociedade anônima, de capital aberto ou não, de seus balanços, atas de convocação e editais no Diário Oficial e em, pelo menos, mais um jornal de grande circulação. No âmbito da Administração Pública, é aquela que constitui requisito para a validade e eficácia dos atos administrativos;

h) propaganda religiosa – aquela que objetiva a disseminação da fé;

i) propaganda social – campanhas voltadas para as causas sociais, como combate ao desempre-



go, adoção de menor, prevenção ao uso de tóxicos etc. São programas que procuram aumentar a aceitação de uma ideia ou política social em determinado grupo-alvo.

Ainda que originariamente os termos publicidade e propaganda tivessem os sentidos acima apresentados, contemporaneamente, sobretudo após a Revolução Industrial, a produção em massa de incontável número de produtos e, como consequência, o estabelecimento do consumo como elemento importante da realidade social, os termos acabam por se inter-relacionarem na relação opinião/consumo. Maranhão (1988, p. 54), ao investigar publicidade e consumo, afirma:

Falamos de publicidade de uma determinada mercadoria, por exemplo, mas esquecemos que, a cada discurso publicitário de uma mesma categoria de mercadoria particular, estamos reforçando o hábito de seu consumo, sua 'necessidade', importância social e cultura

geral. Ou seja, quando fazemos publicidade argumentando as qualidades de uma determinada espécie de mercadoria, estamos na verdade fazendo propaganda de toda a sua classe [...].

E mais adiante acrescenta:

A publicidade de uma mercadoria é sempre a propaganda de toda a sua classe, afirmando, ideologicamente, os valores da cultura de massa. Neste fato reside a possibilidade da propaganda como crítica da cultura e na publicidade enquanto crítica do consumo na medida em que pode revelar e desmistificar os traços mais característicos desta cultura de massa. (MARANHÃO, 1988, p. 55)

Brochand e Lendrevie (1993 *apud* FRANÇOISE MINOT, 2001, p. 10) aceitam a definição de publicidade atribuída a Salacrou, segundo a qual "*la publicité est une technique facilitant soit la propagation de certaines idées soit les rapports d'ordre économique entre certains hommes qui ont une marchandise ou un service à offrir et d'autres hommes susceptibles d'utiliser cette marchandise ou ce service*"¹.

Como visto acima, os conceitos e a abrangência dos termos acabaram por se integrar, em decorrência da complexidade da sociedade, de suas ideias, produtos e do inter-relacionamento de ambos. Para os fins deste estudo, importa conhecer e refletir sobre esses conceitos, sua abrangência e forma de utilização, a fim de se tentar reconhecer os limites que devem ser obedecidos pelo administrador público quando utiliza recursos do Tesouro

¹ A publicidade é uma técnica que facilita seja a propagação de certas ideias, sejam as relações de ordem econômica entre determinados homens que têm uma mercadoria ou um serviço a oferecer, e outros capazes de utilizar essa mercadoria ou esse serviço (livre tradução da autora).

para a publicidade das ações de governo, em obediência às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria. Assim, a seguir será analisada a legislação que regula o uso de publicidade/propaganda na Administração Pública.

OS CONCEITOS E ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Quano se estuda o instituto da publicidade, deve-se iniciar pela análise da principal finalidade do art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988: tornar públicos os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, com o objetivo de educar, informar e orientar a sociedade. Assim, não se deve confundir publicidade governamental com a publicação ou publicidade legal dos atos administrativos, requisito essencial para sua validade ou eficácia. O termo publicidade utilizado no § 1º do art. 37 tem o sentido de divulgar ao público as ações governamentais implementadas por meio de obras, programas ou serviços e que se destinam à educação, orientação e informação da sociedade. É, portanto, a publicidade governamental uma ferramenta de aproximação entre governo e sociedade, pois possibilita ao cidadão, destinatário e beneficiário das políticas públicas, conhecer, participar e controlar as ações do governo.

Da análise desse dispositivo da Constituição Federal, verifica-se que ele estabelece dois comandos distintos, um afirmativo e outro ne-

gativo: 1) a publicidade governamental deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, 2) ela não deve conter nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. O artigo fixa os fins da publicidade e, ao mesmo tempo, proíbe o desvirtuamento desses fins, quando ele se dá mediante a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Ao analisar o § 1º do artigo 37 da Constituição, Martins Júnior (2004) assevera que a restrição imposta pelo dispositivo constitucional, no círculo de atuação e na base de incidência da publicidade oficial, tem como intenção a transparência administrativa, que ocorre a partir do acesso, conhecimento, controle e da possibilidade de crítica do povo sobre as atividades da Administração Pública. Enfatiza, ainda, que fora dos propósitos de educar, informar e orientar a sociedade a respeito de assuntos de interesse público "a Administração Pública não é livre no consumo de recursos do erário com propagandas inúteis".

A proibição da promoção pessoal de agentes públicos na propaganda governamental tem como fundamento os princípios da moralidade e da impessoalidade referidos no *caput* do já referido artigo 37 da Constituição Federal. A vedação da personalização da propaganda oficial mediante o uso de nomes, símbolos ou imagens pretende coibir a propaganda política disfarçada e atinge qualquer meio – explícito ou implícito, direto ou indireto – que tenha por fim a promoção pessoal com o uso do dinheiro público, "ainda que sob o pretexto do cumprimento de uma obrigação constitucional", como bem afirma Martins Júnior (2004, p. 124).

2 Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A proibição da promoção pessoal de agentes públicos na propaganda governamental tem como fundamento os princípios da moralidade e da impessoalidade

CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO OU DE ORIENTAÇÃO SOCIAL DA PUBLICIDADE

Qualquer ação governamental pressupõe o interesse público como norteador da definição e escolha das políticas públicas a serem implementadas. Por este motivo, a publicidade governamental não pode ter finalidades e características idênticas à propaganda que veicula produtos e serviços do mercado das relações privadas. Mesmo quando veiculadas por empresas públicas que atuam no mercado, ela sempre terá o cunho institucional, promovendo as ações da empresa e criando junto ao cidadão um elo de confiança. Os êxitos alcançados deverão ser sempre os da empresa, e nunca os das autoridades do governo a que ela está vinculada.

Para se tentar estabelecer alguns critérios do que possa ser considerado como caráter educativo, informativo e de orientação social,

é apresentada a conceituação de Costa (1991, p. 168):

Assim sendo, quando terá a divulgação caráter educativo? Quando servir à educação ou formação da comunidade. Por exemplo, há que se esclarecer sobre perigos de doenças, campanhas pelo aleitamento materno, ou, ainda, sobre o exercício do direito ao voto, o zelo com equipamentos públicos, entre outras de semelhante caráter. Terá caráter informativo quando a sua finalidade for a de informar a população, exemplificativamente, sobre um serviço que é posto à sua disposição, ou uma obra que lhe será de utilidade, ou uma campanha realizada em benefício da própria comunidade.

A Instrução Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2006, da Secretaria-Geral da Presidência da República, estabelece a classificação e conceituação das ações publicitárias de iniciativa dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM). Segundo ela, Publicidade Institucional e Publicidade de Utilidade Pública são assim conceituadas:

III – Publicidade Institucional: a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras, programas, metas e resultados dos integrantes do SICOM, promover seu posicionamento ou reforçar seu conceito ou identidade; IV – Publicidade de Utilidade Pública: a que tem como objetivo informar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando melhorar a sua qualidade de vida [...].

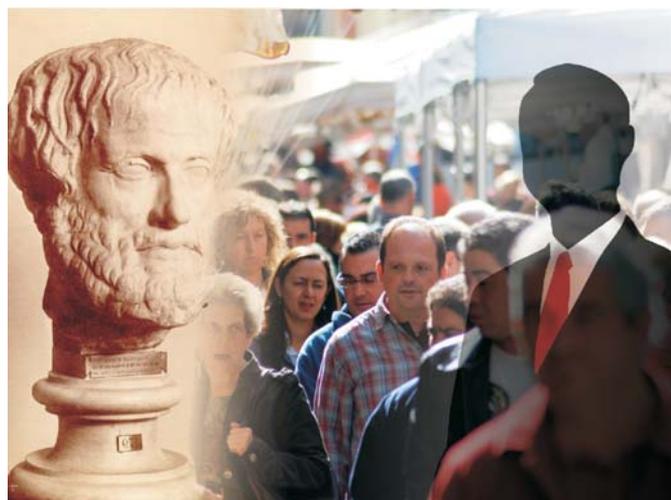
Para que a publicidade possa ser considerada de utilidade pública, consoante a conceituação da Instrução Normativa citada, ela deverá ter como objetivo a divulgação de atos, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos que tenham por finalidade promover a melhora na qualidade de vida da população. Vale dizer que as campanhas publicitárias deverão estar atreladas às funções de governo, tais como saúde, segurança, educação, transporte e habitação. As despesas com publicidade de utilidade pública necessariamente deverão estar relacionadas a projetos ou atividades inerentes a cada uma dessas funções. Consequentemente, as campanhas publicitárias desenvolvidas pelas agências contratadas, ao se vincularem aos programas específicos de funções de governo, deverão obter resultados efetivos e passíveis de mensuração. Assim, por exemplo, uma campanha de orientação sexual da Secretaria de Saúde visando diminuir a incidência de gravidez entre adolescentes poderá ter sua efetividade avaliada verificando-se, por exemplo, se, após a veiculação da campanha publicitária, houve queda no número de adolescentes e crianças grávidas, quando comparado com os dados do período anterior ao início da campanha. É importante ressaltar que esses programas, suas metas e objetivos deverão estar definidos nos instrumentos de planejamento governamental: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

PUBLICIDADE E IMPESSOALIDADE

Ao proibir o uso de recursos públicos na promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, o constituinte baseou-se nos princípios que regem o Estado brasileiro e a Administração Pública. Dentre os vários princípios, destacam-se o republicano, o da representatividade e o da impessoalidade. República vem do latim *res publica*, que signifi-

ca coisa pública. Conforme ressalta Lafer (1989), deve-se a Cícero o exame da especificidade do conceito de república, ao diferenciar a *res publica* de outras como a *privata*, a *domestica*, a *familiaris*, estabelecendo, portanto, uma distinção entre o público, ou comum, e o privado – que não é comum a todos, mas é particular a alguns. O conceito de república envolve, ainda, as virtudes cívicas da cidadania, necessárias ao aperfeiçoamento da convivência coletiva, e a importância do papel do direito para impedir a violência e o arbítrio.

O princípio da representatividade está ligado ao conceito de democracia, podendo-se afirmar ser a representação uma das formas pelas quais a democracia é exercida, sendo a outra forma a democracia direta. O termo democracia, que, na clássica definição de Aristóteles, significa *governo do povo, pelo povo e para o povo*, segundo alguns autores, está identificado com a ideia de liberdade e de autodeterminação política do cidadão, como cooperação com o processo de formação da vontade estatal. Outros apontam a igualdade como a base da democracia, na qual o Estado é constituído por um povo em que o poder soberano reside na universalidade dos indivíduos iguais entre si



e perante a lei. Vale ressaltar, porém, que não se pode esquecer de incluir na democracia a importância da transparência do poder, sobretudo na democracia representativa, onde as deliberações coletivas, que visam satisfazer ou responder aos anseios do povo, são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade.

Da realidade da isonomia entre os cidadãos de um Estado democrático, surge para a Administração o dever de respeitar o princípio da impessoalidade no exercício do poder e na gestão dos recursos públicos. Corrêa (2003, p. 140) ressalta os três comandos fundamentais que decorrem do princípio da impessoalidade:

[...] a distinção da personalidade jurídica da administração pública com a da pessoa que a exercita, a impossibilidade da personalização dos atos executados em nome da administração pública pela pessoa que a exercita, e a busca da satisfação finalística da atuação administrativa que é o interesse público.

Eis o fundamento para a vedação constitucional do uso da publicidade ou propaganda governamental para a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. O julgamento que a população faz de um administrador público tem como referência o bom uso que ele faz da máquina pública para resolver os problemas e as necessidades enfrentadas no dia a dia pelos seus administrados, de forma a melhorar sua qualidade de vida. A utilização da publicidade governamental para promoção pessoal configura desvio de finalidade, ficando o responsável passível de incorrer em ato de improbidade administrativa, consoante a Lei nº 8.429/92³.

PUBLICIDADE E OPINIÃO PÚBLICA

Ao lado do conceito etimológico de publicidade – tornar público –, surgem, em decorrência do processo histórico, em especial na sociedade moderna, outros termos que sofrem influências das relações com os ambientes sociais. Aparecem, assim, as noções de público e privado, esfera pública e opinião pública.

Debbasch (1980, p. 531) destaca que a Administração não consegue manter-se por muito tempo se não obtém o apoio da opinião pública, e que os administradores devem se dedicar a explicar suas ações e compreender as necessidades dos administrados. Segundo o autor, "uma política de relações públicas deve permitir explicar a Administração e a ação administrativa aos administrados. Deve criar uma convergência entre as funções assumidas pela Administração e as necessidades dos administrados".

O filósofo alemão Jürgen Habermas, em sua obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública – Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, faz uma análise da correlação entre publicidade, esfera pública e opinião pública. Para ele, há duas formas de publicidade: a publicidade decorrente do exercício do poder político e social, dentro da esfera pública politicamente ativa, e na qual a opinião pública se apresenta como uma esfera crítica, e a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo, no qual a opinião pública figura como simples instância receptora.

Habermas (1984, p. 277) identifica dois caminhos para se investigar os conceitos de opinião pública enquanto elemento fundamental e determinante da publicidade. O primeiro caminho, ligado às posições do liberalismo, que se utilizava da elite intelectual, formada

³ Art. 11 – Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública [...] I – praticar ato visando a fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência.

notadamente pelas autoridades religiosas e pela nobreza, para serem no âmbito público os formadores de opinião, ou seja, "um público pensante bem no meio do público apenas aclamativo". O segundo, para definir opinião pública, está atrelado ao contexto institucional dos estados burgueses contemporâneos, que abstrai critérios materiais como racionalidade e representação, limitando-se a critérios institucionais. Como ensina Fraenkel (*apud* HABERMAS, 1984, p. 277), "com a ajuda da discussão parlamentar, a opinião pública dá a conhecer ao governo as suas aspirações e o governo transmite à opinião pública a sua política". Já para Leibholz (*apud* HABERMAS, 1984), é incorreta essa contraposição do governo ao parlamento como porta-voz da opinião pública. Segundo ele, são os partidos, em suas posições de governo e oposição, as partes politicamente ativas, e sua vontade é idêntica à dos cidadãos ativos. Como consequência, o partido da maioria representaria a opinião pública. Habermas (1984) contrapõe-se às duas teorias, pois, segundo ele, em ambas as versões, a opinião do povo na formação da opinião e da vontade nas democracias de massas raramente mantém alguma função politicamente relevante.

É importante levar em consideração esses conceitos levantados pelo filósofo – quanto à publicidade exigida pelo exercício do poder político e social, portanto endereçada a um público enquanto instância crítica, e aquela difundida de modo demonstrativo e manipulativo a um público meramente aclamativo – quando da análise das campanhas de publicidade do governo, pois em um caso a sociedade estará sendo conclamada ao exercício da cidadania, e no outro estará sendo simples receptora de mensagens cujo conteúdo serve mais à imagem do governo e de seus agentes do que ao atendimento, por parte das autoridades públicas, às necessidades da população.



OS GASTOS COM PUBLICIDADE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Os gastos com publicidade, objeto do presente estudo, são discriminados consoante o Classificador de Receitas e Despesas do Estado da forma seguinte:

Publicidade e Propaganda 3.3.90.39.08, onde:

1º dígito – 3 indica a categoria econômica da despesa – "Despesas Correntes"

2º dígito – 3 indica o grupo da despesa – "Outras Despesas Correntes"

3º e 4º dígitos – 90 indica a modalidade da aplicação – "Aplicações Diretas"

5º e 6º dígitos – 39 indica o elemento da despesa – "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica"

7º e 8º dígitos – 08 indica o subelemento de despesa – "Publicidade e Propaganda".

A classificação da receita também é formada por um código composto por 8 dígitos, conforme exemplo contido no citado Decreto nº 38.862/06:

Código nº 1.1.1.2.05.01

1º dígito – 1 indica a categoria econômica da receita – "Receitas Correntes"

2º dígito – 1 indica a fonte de receita – "Receita Tributária"

3º dígito – 1 indica a subfonte de receita – "Impostos"

4º dígito – 2 indica a rubrica "Imposto sobre o Patrimônio e a Renda"

5º e 6º dígitos – 05 – alínea – "Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores"

7º e 8º dígitos – 01 – subalínea – "Cota-Parte do Estado".

O maior detalhamento na identificação da origem dos recursos e na sua destinação é fundamental para o exercício do Controle Externo na fiscalização da execução do orçamento. Quanto maior for o grau de especificação da despesa, mais fácil será avaliar o seu comportamento, ou seja, poder-se-á, com maior grau de precisão, avaliar determinado gasto partindo-se da identificação da função de governo que ele pretende atender, da unidade orçamentária responsável, do programa ou atividade a que corresponde. De igual modo, pelo lado da receita, poderá ser verificada a origem do recurso que deu suporte à despesa, se sofreu contingenciamento, ou se foi suplementado. Conforme se pode observar no exemplo dado, os gastos com publicidade e propaganda estão classificados no subelemento de despesa de código 08, o qual está inserido na categoria econômica de despesas correntes, ou seja, aquelas necessárias à manutenção da máquina administrativa do Estado. Essas despesas, no caso do Estado do Rio de Janeiro, são em sua maioria efetuadas através da unidade orçamentária da Secretaria de Estado de Comunicação Social, órgão responsável, dentre outras atividades, pela divulgação das ações de governo. No entanto, em função das características desse serviço, e das necessidades de cada órgão, ou mesmo de entidades da Admi-

nistração Indireta, as despesas podem ser efetuadas de forma descentralizada. Por essa característica, ao se verificarem os gastos efetivos com publicidade e propaganda, não é suficiente a análise dos gastos por função de governo, mas sim pelo subelemento de despesa.

GASTOS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA: NECESSIDADE DE OBEDIÊNCIA AO COMANDO CONSTITUCIONAL

Tal qual ocorre com os gastos em educação e em saúde, as despesas com publicidade e propaganda devem obedecer aos limites impostos pela Constituição Federal. Ocorre que, se para as funções educação e saúde os limites são quantitativos⁴, no caso das despesas com publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas de governo a limitação refere-se a sua natureza, sendo, pois, qualitativa. Disto resulta, como consequência, a dificuldade para a sua avaliação, dado o caráter subjetivo de que uma avaliação qualitativa se reveste. Ao Tribunal de Contas cabe a verificação do cumprimento dos dispositivos constitucionais, por ocasião da análise das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Entretanto, devido exatamente às dificuldades em se efetuar avaliações de natureza qualitativa, em geral, os órgãos de controle externo apresentam, no Relatório das Contas de Gestão do Governo do Estado, o total dos gastos efetuados no exercício sob exame, e considerações sobre a gestão orçamentária desses recursos.

O Estado de Pernambuco já avançou bastante na questão dos gastos com publicidade⁵. Primeiramente, porque existe legislação que estabelece limites financeiros, no âmbito da administração estadual, para as despesas com

4 Art. 212 e EC nº 29/2000.

5 Lei nº 10.423/90 e Lei nº 12.746/05.

publicidade (no caso de órgãos da administração direta – 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, e no caso de entidades da administração indireta e fundações – 1% da receita própria da entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito). Em segundo lugar, porque a própria legislação exclui dos limites acima as despesas relativas a: a) campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, b) campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e de prevenção à violência, e c) a publicação obrigatória de quaisquer atos administrativos, no Diário Oficial. Além disso, as entidades da administração indireta, inclusive fundações, são obrigadas a publicar, na Imprensa Oficial, os balancetes anuais referentes às despesas com publicidade.

Desta forma, por ocasião da análise das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo,

são discriminadas essas despesas excluídas do limite legal. Ocorre que ainda permanece sem identificação e análise qualitativa o volume de recursos destinados à rubrica genérica publicidade e propaganda, que engloba os demais gastos que não aqueles excluídos dos limites. No Estado do Rio de Janeiro tramita, na Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei Complementar nº 16/2004, que estabelece limites para os gastos com publicidade, mas apenas para as entidades da administração indireta. É necessário que haja nesse estado, a exemplo do que ocorre no Estado de Pernambuco, lei que estabeleça limites para os gastos com publicidade e propaganda realizados tanto pela administração direta quanto pela administração indireta.

É importante, também, que a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas nos gastos com publicidade e propaganda aconteça de forma integrada e oportunamente, para que a execução dos contratos possa ser acompanhada por meio das inspeções de natureza operacional.



Tal procedimento tem por fim obter informações consistentes quanto ao desempenho das ações de divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas do governo, já que essas informações serão a base para a análise, sob o ponto de vista de avaliação qualitativa, do cumprimento do § 1º do artigo 37 da CF.

Para que isto ocorra, é preciso que seja estabelecida a relação 'auditoria-objeto a ser auditado', quando do envio do edital. O passo seguinte, no caso dos gastos com publicidade, seria escolher os contratos a serem auditados e iniciar o acompanhamento orçamentário-financeiro, não apenas mediante os instrumentos de gerenciamento disponibilizados pelo gover-

no (SIAFEM/SIG), mas principalmente pela verificação *in loco*, buscando identificar a natureza e os objetivos dos serviços a serem prestados (por meio da discriminação das campanhas publicitárias desenvolvidas e da identificação do programa de governo a que se vinculam), sua forma de divulgação, seus objetivos, seu público-alvo e, se possível, seus resultados. Essas informações seriam incluídas no processo de prestação de contas da administração financeira, enviado ao Tribunal de Contas pelo chefe do Poder Executivo, para fins de verificação do cumprimento do dispositivo constitucional e emissão de parecer prévio. A figura a seguir demonstra, graficamente, o processo acima descrito.

Figura: Uma proposta de análise dos gastos com publicidade governamental



Fonte: Elaboração da autora.

CONCLUSÕES

A análise qualitativa dos gastos com publicidade e propaganda por parte dos órgãos de controle é obrigatória, tendo em vista o teor do mandamento constitucional determinado no §1º do art. 37 da Carta Federal. Não basta apenas discriminar o volume de recursos despendidos com a prestação desses serviços, ou identificar que determinado agente ou servidor público utilizou recursos do Tesouro para promover sua imagem e aplicar-lhe sanções. É necessário fazer uma avaliação quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos gastos com divulgação das ações de governo. Isto será possível, primeiramente, através da identificação da natureza da publicidade ou propaganda veiculada (se institucional ou de utilidade pública). Em segundo lugar, partindo das metas e objetivos a serem alcançados, avaliar seus resultados.

Os Tribunais de Contas são os órgãos que dispõem dos melhores dados, instrumentos e práticas que podem levar a um bom termo tal tarefa. De fato, esses órgãos realizam o acompanhamento da execução orçamentário-financeira do Estado; analisam os editais de licitação e os contratos de prestação de serviços no âmbito da Administração Pública; possuem competência para verificar *in loco* não apenas o comportamento da receita e da despesa, mas, principalmente, o gerenciamento desses recursos, mediante a análise operacional e de desempenho dos órgãos e entidades públicos. O que é preciso, ainda, é que todas essas análises sejam feitas de forma coordenada e no tempo oportuno para cada momento e tipo de verificação, em função das fases da execução da despesa.

Sem sombra de dúvida, seria mais fácil a análise qualitativa dos gastos com publicidade se houvesse maior transparência no orçamento, no que se refere a uma melhor discriminação dos gastos no nível de subelemento de despesa. Igualmente, é importante que haja legislação que obrigue o administrador a identificar quanto dos gastos com publicidade se refere a campanhas de caráter informativo, educativo ou de orientação social. Tal prática facilitaria o exercício do controle. É este o desafio que as Cortes de Contas precisam enfrentar.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 5 jan. 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. *Instrução Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2006*. Estabelece a classificação e conceituação das ações publicitárias de iniciativa dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/secom/normas/INO2_publicidade.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2009.
- CORRÊA, Joseane Aparecida. Publicidade governamental. *Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 137-153, fev. 2003.
- COSTA, Judith Martins. Publicidade e ação administrativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 24, n. 97, jan./mar.1991.
- DEBBASCH, Charles. *Science Administrative*. 4. ed. Paris: Dalloz, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R. Koethe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LAFER, Celso. O significado de República. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, 1989.
- MARANHÃO, Jorge. *A arte da publicidade: estética, crítica e kitsch*. Campinas: Papirus, 1988.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MINOT, Françoise. *Quand l'image se fait publicitaire*. Paris: L'Harmattan, 2001.
- PERNAMBUCO. *Lei nº 10.423, de 18 de abril de 1980*. Estabelece limites financeiros para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?cod=LE10423>. Acesso em: 24 jan. 2009.
- _____. *Lei nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005*. Estabelece limites financeiros para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?cod=LE12746>. Acesso em: 24 jan. 2009.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas. *Relatório da prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2005*. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=271&Itemid=557>. Acesso em: 25 jan. 2009.
- PINHO, José Benedito. *Propaganda institucional: usos e funções da propaganda em relações públicas*. São Paulo: Summus, 1990.
- SÁFADY, Naief. *Publicidade e propaganda*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.