

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)****PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2025**

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

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º - Fica vedado o uso de recursos públicos em publicidade e/ou propaganda governamental e institucional em todo o Município 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 pessoais, 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.

Art. 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.

Art. 3º - Fica vedado o uso de recursos públicos para pagar qualquer veículo de comunicação, jornalista, artista, comunicador, blogueiro, youtuber, influenciador, 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 de toda e qualquer natureza.

Art. 4º - Fica vedado o uso de recursos públicos no impulsionamento de redes sociais, independentemente de se tratar de perfis oficiais, ou pessoais dos agentes envolvidos, bem como na contratação de marketing digital para promover ou aumentar a visibilidade da propaganda nos sites de buscas ou outras plataformas que disponibilizem ferramentas de publicidade em mecanismo de busca (Search Engine Marketing – SEM).

Art. 5º - 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.

Art. 6º - Fica vedado o uso de recursos públicos na contratação de shows e espetáculos, bem como no patrocínio de eventos de toda e qualquer natureza.

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

Art. 7º - 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.

Art. 8º - As contratações realizadas em desacordo com o estatuído na presente lei serão nulas, ficando os responsáveis obrigados a ressarcir os cofres públicos, podendo responder ainda por improbidade administrativa, nos termos da legislação vigente.

Art. 9º - Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos e agentes públicos do Poder Executivo Municipal, do Poder Legislativo Municipal, da Administração Indireta e todas as entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Município de São Paulo.

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

Art. 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em ____ de _____ de 2025.

JANAINA PASCHOAL
Vereadora – PP

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)****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 Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com as alterações dadas pela Lei nº 14.230/2021, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, em seu artigo 11, inciso XII, estabelece que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade “*praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a **promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos***”.

A Constituição Estadual, em seu artigo 115, inciso 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”.

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece no artigo 85 que “a publicidade das atividades, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundacional e órgão controlado pelo Poder Municipal, independente da fonte financiadora, **deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem propaganda partidária, promoção pessoal de autoridade 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 avenidas, 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 terem caráter educativo, informativo ou de orientação social e, como dito, findarem por promover, ainda que



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

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 avenida não transforma a realidade da população, que, tal qual ocorre no período eleitoral, se sente instrumentalizada. A ora subscritora, 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).

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

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 nº 12.232/2010, 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. Deve-se indicar que, entre 2022 e 2024, o Município de São Paulo como um todo (Prefeitura, Câmara Municipal, Tribunal de Contas do Município, autarquias e fundos) acabou por gastar mais recursos com publicidade do que o próprio Estado de São Paulo (somados os Poderes Executivo e Legislativo): em 2024, a cidade de São Paulo pagou R\$ 173.299.361,19, enquanto o Estado pagou R\$ 101.171.752,19; em 2023, a cidade pagou R\$ 209.624.282,30, enquanto o Estado pagou R\$ 70.550.861,99; e em 2022, o Município pagou R\$ 190.369.445,80, enquanto o Estado pagou R\$ 158.244.992,18.

É bem verdade que a nefasta prática não se cinge à São Paulo, mas nossa capital também pode servir de bom exemplo a toda a nação também nessa seara.

Segundo dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal, o valor orçado com gastos em publicidade apenas para a Administração Direta foi de R\$ 418.749.667,00 para 2023; de R\$ 595.240.003,00 para 2024 e, de R\$ 765.944.374,00, para 2025, o que representa um aumento de 82,91% do montante empregado para a divulgação de programas e projetos, que em regra não têm caráter informativo, educacional ou de orientação social (<https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoess/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica>).

Notícias divulgadas na Imprensa apontam, que o Governo Federal – aí inclusas tanto a Administração Direta como a Indireta –, nos últimos anos, gastou em média R\$ 2 bilhões por ano com propaganda, tendo, para o ano de 2025, projeção de gastos com publicidade de R\$ 3,5



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

bilhões (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/governo-lula-expande-publicidade-e-pode-alcancar-r-35-bi-em-contratos.shtml>; <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2025/03/10/governo-expande-gasto-com-publicidade-e-pode-alcancar-r-35-bi-em-contratos.htm>; <https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-gasta-15-a-mais-por-ano-do-que-bolsonaro-com-propaganda/>).

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 municipal, o silêncio da legislação ecoa! A contratação dos serviços de publicidade e propaganda sequer é abordada de forma específica no Decreto nº 62.100, de 27 de dezembro de 2022, que dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, nos termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A ausência de norma específica favorece 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 deveria incomodar mais pessoas. A indignação com o uso desmedido de recursos públicos que em nada contribuem para o bem-estar social e a instrução da sociedade deveria ser pauta da imprensa especializada e de formadores de opinião.

No exterior, o tema revela-se 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, distorcidas ou 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. É o que se depreende dos seguintes excertos:

“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”



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

(<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 a propaganda institucional 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.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

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: www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-21524-consolidado.pdf - acesso em 08/07/2025).

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 os valores empregados por seus governos na contratação de serviços publicitários são contestados. (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_j0IgSKGZ3.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 notar que, no Brasil, é muito usual que os valores destinados à publicidade de Estado sejam significativamente superiores àqueles que deram causa às insurgências e às contestações em outros países, o que comprova a premente necessidade de melhor disciplinar a matéria.

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 entre os agentes políticos, ferindo a dinâmica democrática, em que há atores com diversas perspectivas ideológicas e visões de mundo distintas, disputando em pé de igualdade os cargos majoritários ou proporcionais que compõem a Administração Pública ou uma das esferas de Poder.

Com efeito, ao possibilitar que um eventual mandatário 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:

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

“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*, obra 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 implementação do instituto 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, incontrolável 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 nº 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, é inócua a proibição apenas às vésperas das eleições, mantendo-se, contudo, a permissão legal durante o mandato, que pode vir a 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

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

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. 3 5, n. 139 jul./set. 1998. p. 171/172).

No Informe *El Precio del Silencio*, narra-se com precisão como mandatários podem se beneficiar 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> - acesso em 24/01/2020).

Cumprе indicar que o próprio Tribunal Superior Eleitoral, em diversas oportunidades, já exarou importantes decisões reconhecendo a ilegalidade de atos publicitários da Administração Pública, por favorecerem 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, veiculou 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).

E, mais recentemente, entendeu configurada propaganda institucional em período vedado a manutenção de publicidade em favor do Governo do Estado em sítio eletrônico da Prefeitura:

ELEIÇÕES 2022. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

VEICULAÇÃO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. FACEBOOK DA PREFEITURA MUNICIPAL. CANDIDATO BENEFICIÁRIO. GOVERNADOR. ESFERA ADMINISTRATIVA DIVERSA DO CARGO EM DISPUTA. VEDAÇÃO. PRECEDENTES DO TSE. IMPACTO NA DISPUTA ELEITORAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 72/TSE. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Trata-se de agravo regimental manejado contra decisão em que foi mantido acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM) pelo qual foi confirmada a condenação do agravante ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) em decorrência da manutenção, em período vedado, de publicidade institucional no site oficial da Prefeitura de Manaus/AM (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97), em benefício à reeleição do candidato ao governo do Estado do Amazonas.

2. Conforme registrado na decisão agravada, a propaganda institucional em testilha não se limitou à simples divulgação do trabalho feito pela prefeitura, mas abrangeu a esfera de governo estadual, fazendo menção expressa ao nome do governador Wilson Lima, candidato à reeleição no pleito de 2022, ao propagar a realização de convênio entre a prefeitura e o governo do Amazonas no valor de R\$ 133.000.000,00 (cento e trinta e três milhões de reais).

3. Tal circunstância é apta a configurar publicidade institucional em período vedado, consoante firmado por este Tribunal no julgamento do RO–El nº 0001768–80/AM, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 7.4.2021, assentada no aresto regional a premissa de que "a conduta impugnada representa hipótese de desequilíbrio à igualdade entre os candidatos, atraindo, por conseguinte, a vedação contida no art. 73, VI, b, da LE".

(...) 5. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (AgReg no REspEl 060109615/AM, Relator(a) Min. André Ramos Tavares, Acórdão de 13/02/2025, DJe de 24/02/2025)

Não por outro motivo que o Parlamento Europeu, em fevereiro de 2024, adotou novas regras de transparência para a propaganda política, a fim de conferir maior transparência, responsabilização dos agentes públicos, além de reforçar a integridade das campanhas eleitorais e combater a desinformação e a ingerência estrangeira.

De acordo com as novas regras, a propaganda política terá de ser claramente identificada. Os cidadãos, as autoridades e os jornalistas poderão facilmente obter informações sobre se estão a ser visados por um prestador de serviços de publicidade, os motivos pelos quais lhes é apresentado o anúncio, quem o paga, quanto está a ser pago e a que eleições ou referendo está associado. Toda a publicidade política e informações relacionadas serão armazenadas num repositório público online.

(<https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20230202STO71504/propaganda-politica-a-importancia-das-novas-regras-da-ue>)



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

Em segundo lugar, e 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 sua função crítica com rigor. 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 do 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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)

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 ora destacados são mais que suficientes para justificar o projeto de lei que 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 municipal, visando a alteração para lei de licitações municipal (Decreto nº 62.100/2022) para regulamentar, de forma específica, os

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

gastos com publicidade institucional e incluir a vedação de contratação direta (inexigibilidade de licitação).

Elegeu-se, no entanto, não ingressar na seara das normas de contratação, uma vez que a lei federal se aplica no âmbito municipal 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 ações inócuas e não sirva para fragilizar a Democracia, seja por favorecer os mandatários para se promover, seja por conferir aos incumbentes, 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 proíbe 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 funcionem como meio para 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 para expressar o que realmente acredita. 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

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

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 impede que o dinheiro público seja utilizado para contratação de propaganda impulsionada ou de serviço de marketing digital visando promover ou aumentar a visibilidade do agente público.

O artigo 5º 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 6º veda 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 7º trata de uma questão que traz grande inconformismo à subscritora. As várias entidades que compõem a Administração Direta e Indireta, os órgãos que integram os diversos 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.

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

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 8º pretende deixar claro que o descumprimento das normas presentes no projeto proposto, 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 9º objetiva não dar margem a dúvidas: propõe-se que todos os ordenadores de recursos públicos e não apenas os gestores alçados ao poder, por meio do processo eleitoral, estejam obrigados ao cumprimento dos preceitos normativos a que se destina a presente lei. Determina, ainda, que as vedações constantes da propositura se apliquem 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, configurando 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

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO****29º GV - Vereadora Janaina Paschoal (PP)**

poderes, nas várias esferas, durante o domínio de diferentes líderes políticos procuram ser enfrentadas com a normativa em apreço.

A subscritora 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 Câmara Municipal e o Município 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.

JANAINA PASCHOAL
Vereadora – PP