

GUSTAVO HENRIQUE ROCHA DE MACEDO

# PUBLICIDADE ESTATAL

limites constitucionais, contratação  
de agências, autorregulação, controle  
e responsabilidade por seus desvios

**PREFÁCIO:**

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini





**DIALÉTICA**

*Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta edição pode ser utilizada ou reproduzida - em qualquer meio ou forma, seja mecânica ou eletrônica, fotocópia, gravação etc. - nem apropriada ou estocada em sistema de banco de dados, sem a expressa autorização da editora.*



**DIALÉTICA**  
EDITORA

 editoradialetica

 @editoradialetica

[www.editoradialetica.com](http://www.editoradialetica.com)

Copyright © 2023 by Editora Dialética Ltda.

Copyright © 2023 by Gustavo Henrique Rocha de Macedo.

## EQUIPE EDITORIAL

### Editores

Profa. Dra. Milena de Cássia de Rocha

Prof. Dr. Rafael Alem Mello Ferreira

Prof. Dr. Tiago Aroeira

Prof. Dr. Vitor Amaral Medrado

### Designer Responsável

Daniela Malacco

### Produtora Editorial

Kariny Martins

### Controle de Qualidade

Marina Itano

### Capa

Lucio de Godoy

### Diagramação

Larissa Pinhata

### Preparação de Texto

Nathália Sôster

### Revisão

Kathia Gripp

### Assistentes Editoriais

Jean Farias

Larissa Teixeira

Ludmila Azevedo Pena

Thaynara Rezende

### Estagiários

Diego Sales

Laís Silva Cordeiro

Maria Cristiny Ruiz



## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M141p Macedo, Gustavo Henrique Rocha de.

Publicidade estatal : limites constitucionais, contratação de agências, autorregulação, controle e responsabilidade por seus desvios / Gustavo Henrique Rocha de Macedo. – São Paulo : Editora Dialética, 2023.  
220 p.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-252-8650-1

1. Publicidade governamental. 2. Agências de publicidade.  
3. Anúncios publicitários. I. Título.

CDD-659

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>  17</b>
<b>2. O CONTEÚDO ADMISSÍVEL DA PUBLICIDADE ESTATAL .....</b>	<b>  21</b>
2.1. Publicidade e propaganda .....	21
2.2. O enunciado normativo do art. 37, parágrafo 1º, da Constituição da República: as regras de permissão e de proibição .....	22
2.3. Teleologia da publicidade do Estado: educação, orientação social e informação .....	26
2.3.1. Caráter educativo e de orientação social .....	28
2.3.2. Caráter informativo .....	30
2.4. A promoção pessoal .....	35
2.5. A regulamentação da publicidade do Poder Executivo Federal .....	39
2.6. A publicidade pelos departamentos de comunicação social .....	41
2.7. A divulgação de atividade parlamentar e seu custeio mediante cotas parlamentares .....	44
2.7.1. Ainda sobre a publicidade da atividade parlamentar: o julgamento da ADI 6522 .....	49
2.8. As condutas vedadas pela lei eleitoral .....	51
2.9. A timidez das propostas de reforma do perfil constitucional da publicidade estatal. Breve cotejo com as disciplinas portuguesa e espanhola. ....	54
<b>3. REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE .....</b>	<b>  61</b>

3.1. Antecedentes. A exigência expressa contida no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações .....	61
3.2. O “Mensalão” e os contratos administrativos de publicidade .....	62
3.3. O acórdão 2062/2006 do Tribunal de Contas da União .....	64
3.4. A Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010 .....	66
3.5. Objetos da licitação e do contrato de publicidade na Lei Federal nº 12.232/2010 .....	68
3.5.1. A Lei Federal nº 12.232/2010 e as estatais .....	70
3.6. A imprescindibilidade da contratação de agência e sua certificação ....	72
3.7. O <i>briefing</i> como sucedâneo de projeto básico .....	74
3.8. Tipo de licitação, propostas e comissão julgadora .....	76
3.9. A adjudicação de objeto a mais de um licitante .....	79
3.10. A implantação do regime de administração contratada .....	79
3.11. A remuneração das agências .....	82
3.12. Natureza da relação havida entre a administração pública e os terceiros (art. 14). O AgInt no AResp 1.285.191/PR. ....	85
<b>4. A AUTORREGULAÇÃO DO MERCADO PUBLICITÁRIO E SUA REPERCUSSÃO NA PUBLICIDADE DO ESTADO .....</b>	<b>89</b>
4.1. O pluralismo normativo .....	89
4.2. A crise do Direito .....	90
4.3. Direito Formal, Direito Substancial e Direito Reflexivo .....	92
4.4. Autorregulação: conceito, fundamentos constitucionais e espécies ....	95
4.5. Expansão do fenômeno: textura aberta do Direito oficial e as restrições objetivas à ação .....	98
4.6. Limites e riscos da autorregulação .....	101

4.7. Normas-padrão e o CADE .....	104
4.8. O Código Nacional de Autorregulamentação Publicitária – CONAR .....	106
4.9. O CONAR e a publicidade da administração pública .....	108
<b>5. OBJEÇÃO À PUBLICIDADE ESTATAL COMO MECANISMO DE FOMENTO À MÍDIA. A ESCOLHA OBJETIVA DOS VEÍCULOS</b> .....	<b>  111</b>
5.1. Contexto e justificação do capítulo .....	111
5.2. O fomento estatal .....	111
5.3. Permissão constitucional para o fomento à mídia .....	115
5.4. Modelos de subsídios .....	117
5.5. Exemplos de incentivos legítimos no Brasil .....	119
5.6. A publicidade institucional não é mecanismo de fomento: o risco do clientelismo .....	121
5.7. A disciplina da Lei Federal nº 12.232/2010 .....	127
5.8. Responsabilidade civil do Estado pela discriminação de empresa de comunicação na distribuição de material publicitário: REsp 1.512.361/BA.	129
5.9. O parecer prévio do Tribunal de Contas da União nas contas do Presidente da República .....	130
5.10. Precedentes do Tribunal Constitucional da Espanha .....	131
5.11. A distribuição por algoritmos: <i>Google Ads</i> , <i>Microsoft Advertising</i> e assemelhados .....	133
<b>6. CONTROLE DA PUBLICIDADE ESTATAL</b> .....	<b>  137</b>
6.1. O controle da administração pública .....	137
6.2. O controle e o abuso de poder otimizado .....	138
6.3. O controle da administração contratante .....	145

6.4. As controladorias e a publicidade institucional .....	146
6.5. O controle pelo Tribunal de Contas .....	147
6.6. O controle pelo Poder Legislativo .....	150
6.7. O controle pelo Ministério Público e a função de <i>ombudsman</i> .....	153
6.8. O controle judicial .....	158
6.9. O controle pelos mecanismos de <i>compliance</i> de agências, terceiros contratados e veículos de comunicação .....	159
6.10. O controle por agência reguladora: o modelo português .....	163
<b>7. ESBOÇO SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO PELA PUBLICIDADE DESVIADA .....</b>	<b>  165</b>
7.1. Os responsáveis e as sanções .....	165
7.2. A responsabilidade civil do Estado e do agente público .....	166
7.3. A responsabilidade penal dos agentes públicos e das pessoas privadas ..	167
7.4. A responsabilidade administrativa dos servidores públicos .....	170
7.5. A responsabilidade administrativa dos contratados (agências e terceiros) ..	171
7.6. A responsabilidade das pessoas jurídicas contratadas por atos lesivos à administração pública .....	173
7.7. Responsabilidade por irregularidade formal e material de contas .....	173
7.8. Responsabilidade eleitoral .....	175
7.9. Responsabilidade por atos de improbidade administrativa .....	176
7.9.1. A inconstitucionalidade do inciso XII do art. 11 da LIA, incluído pela Lei Federal nº 14.230/2021: violação à natureza das coisas .....	179
7.9.2. A prevalecer o inciso XII do art. 11 da LIA .....	182
7.9.3. Provimentos de urgência nas ações de improbidade por publicidade promocional .....	184

7.10. A responsabilidade dos veículos de comunicação: uma reflexão necessária | 185

**8. CONCLUSÕES ..... | 191**

**REFERÊNCIAS ..... | 195**