

A comunicação e os dispositivos legais na administração pública municipal

Marcela Guimarães e Silva, Tiago Costa Martins

Universidade Federal do Pampa, Brasil

marcelasilva@unipampa.edu.br,

tiagomartins@unipampa.edu.br

Resumo

A aplicação da comunicação tem resultado em diferentes interpretações teóricas e ações práticas na administração pública brasileira. Três elementos podem ser mencionados: conceitual, voltado para ‘como deve ser entendido’; prático, ou como se efetiva a comunicação governamental; e legal, na ordem dos dispositivos legais centralizados no princípio da publicidade. É na relação entre esses elementos que está presente o pano de fundo da pesquisa. Por meio

da análise jurisdicional do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), associa-se prática e legalidade para compreender quais são os conflitos na aplicação da comunicação nos municípios gaúchos. Os resultados apontam patologias específicas e repetitivas na execução da comunicação que precisam ser revistas para reduzir o hiato existente entre conceito, prática e legalidade.

Palavras-chave: Publicidade; Legalidade; Municípios.

Communication and legal instruments in the municipal public administration

Abstract

The use of communication has resulted in different theoretical interpretations and practical actions in the Brazilian public administration. Three elements can be mentioned: conceptual, toward to ‘how it might be understood’; practical, or how the governmental communication is carried out; and legal, in the order

of legal instruments centralized in the principle of publicity. The background of this research is in the relation of these elements. Through the jurisdictional analysis from the Court of Auditors from Rio Grande do Sul State (TCE-RS), it is associated the practice and the legality to understand what are the conflicts in

the use of communication in gaucho towns. The results point to specific and repetitive pathologies in the execution of communication what need to be reviewed to reduce the existing hiatus between concept, practice and legality.

Keywords: Publicity; Legality; Towns.

O USO da comunicação na gestão pública tem provocado diferentes interpretações teóricas e ações práticas na dinâmica política brasileira. Nesse âmbito podem-se identificar pelo menos três elementos hipoteticamente distintos: conceitual, de vertente teórico-normativa; prático, de perspectiva empírico-prática; e legal, de exercício normativo-regulador.

No campo conceitual é recorrente a aplicação da comunicação no meio governamental como uma proposta de ‘como deve ser entendido’. A menção do aspecto teórico dá conta de definições condizentes, úteis, mas em muitas circunstâncias, num duplo processo, não dialogando com o prático e o legal. Já, o que aqui está se definindo como prático, diz respeito ao uso da comunicação pelo gestor público. Como, por exemplo, o prefeito utiliza os anúncios em jornais locais nas práticas da administração pública?

Por seu turno, tendo por base que o Estado-nação brasileiro é regido por inúmeros dispositivos legais de âmbito municipal, estadual e federal, o terceiro ponto se configura pelo princípio da legalidade das ações na gestão pública. A máxima estabelecida é que nenhum indivíduo tem obrigação de fazer ou deixar de fazer algo se isso não estiver previsto em lei.

É na inter-relação entre elementos que está presente o pano de fundo dessa pesquisa. Empreendida desde 2010 o estudo parte da relação efetivada entre prática e legalidade para tentar compreender quais os possíveis conflitos na aplicação da comunicação na gestão pública dos municípios gaúchos. A partir da ação, normativo-regulador, do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), o qual tem a função de fiscalizar as contas públicas dos municípios, buscase uma análise da gestão da comunicação pelas administrações municipais.

No entanto, vale dizer, para justificar os três eixos compreensivos sobre a comunicação na gestão pública, foi perceptível o conflito entre as definições teóricas que envolvem o uso da comunicação. Comunicação governamental,

publicidade e propaganda são vocábulos presentes na ação prática e nas proposições normativas que precisam de uma contextualização teórica.

Assim, o presente artigo procura apresentar os resultados da pesquisa que analisou a tomada de contas dos municípios gaúchos, realizada pelo TCE-RS, para apontar os principais problemas na definição e aplicação da comunicação pelos prefeitos. A primeira parte do estudo traz uma breve reflexão conceitual que envolve a comunicação na esfera pública, buscando mencionar as diferentes tentativas de definições. Na segunda etapa a ênfase está centrada nos aspectos legais de definição e prática, especialmente no que tange aos aspectos normativo-reguladores. Por fim, na última parte apresenta-se o estudo de caso realizado a partir do TCE-RS, apontando um panorama da aplicação da comunicação governamental nos municípios gaúchos.

Comunicação governamental

A aplicação da comunicação na esfera da administração pública tem sua função legitimada tanto pela importância prática, quanto pela jurídica no trato da coisa pública. Inicialmente é preciso compreender que a comunicação pressupõe informar o cidadão. Como sugere Salgado (2011, p. 254), os governos precisam reconhecer a obrigatoriedade de informar o povo como funcionam e o que realizam, “reduzindo assim, as possíveis ‘áreas de ignorância’ e o chamado ‘conhecimento superficial’ da realidade” (grifo do autor).

Alguns debates sobre os modelos de gestão pública dão ênfase a esta perspectiva informacional. Bergue debatendo os modelos de gestão em organizações públicas associa a comunicação na lógica organizacional: “A comunicação organizacional pode ser definida como um processo de transferência de dados, informações ou conhecimentos a partir de um ponto de origem a um ponto de destino, seguido da devida compreensão” (2011, p. 529).

A visão funcionalista do fluxo da comunicação remete a um processo unidirecional. Informar é o elemento central dentro do contexto emissor – o governo e receptor – o cidadão, ou mesmo o servidor público. Salgado (2011) ao apresentar o cenário da comunicação governamental procura aprofundar o

entendimento da definição ampliando para um espectro formado pela adjetivação política, pública, comunitária e propriamente governamental.

A comunicação estatal ou governamental (propriamente dita), que se refere à comunicação formal, originária nas redes e no sistema oficial, inserido nas organizações públicas, e tem como tarefa difundir, com a opinião pública, questões ou temas significativos da área governamental, visando ao conhecimento e à participação do cidadão (SALGADO, 2011, p. 255).

O elemento que transforma a definição está na premissa da participação social. O engajamento social apresenta três aspectos relevantes: o caráter essencial da própria ideia de democracia; O papel instrumental, “derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo (...); e o aumento da eficácia das ações governamentais” (BANDEIRA, 1999, p. 10).

Nessa perspectiva a comunicação é vista como um processo bi ou multidirecional de atuação do Estado e do Governo com os cidadãos. Brandão (2009), ao compreender a comunicação pública como sendo aquela que estabelece um processo comunicativo entre as diferentes instâncias da sociedade com fins à cidadania, entende a comunicação governamental como uma forma de comunicação pública. Para a autora a semelhança surge na medida em que a comunicação governamental pretende ser um instrumento de construção da agenda pública, um mecanismo de prestação de contas e um estímulo ao engajamento social.

Entendida desta forma, a comunicação promovida pelos governos (federal, estadual ou municipal) pode ter a preocupação de despertar o sentimento cívico (são exemplos as recentes campanhas publicitárias: “o melhor do Brasil é o brasileiro” e “bom exemplo”); informar e prestar contas sobre suas realizações, divulgando programas e políticas que estão sendo implementadas; motivar e/ou educar, chamando a população para participar de momentos específicos da vida do país (...); proteger e promover a cidadania (campanhas de vacinação, acidente de trânsito etc.), ou convocar os cidadãos para o cumprimento dos seus

deveres (o “Leão” da Receita Federal, alistamento militar) (BRANDÃO, 2009, p. 05).

Na tentativa de sistematizar algumas dessas definições o Governo Federal, através do Decreto Nº 6.555/08, procura definir as ações de comunicação governamental dentro da administração pública. Os objetivos da comunicação são: difundir as políticas e programas do Poder Executivo; divulgar os direitos e os serviços colocados à disposição do cidadão; estimular a participação da sociedade na agenda pública; disseminar informações de interesse público para os diferentes segmentos sociais; e promover o Brasil no exterior.

Por meio desses objetivos o Governo menciona e define o escopo da comunicação no âmbito governamental. Através da Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Nº05/11, a comunicação governamental passa a ser formada pela comunicação digital, comunicação pública, promoção, patrocínio, publicidade (dividida em: utilidade pública; publicidade institucional; publicidade mercadológica; e publicidade legal), relações com a Imprensa e Relações Públicas. Para efeitos deste estudo é importante citar *ipsis litteris* dois elementos.

Art. 2º Consideram-se:

(...)

II - Comunicação Pública: a ação de comunicação que se realiza por meio da articulação de diferentes ferramentas capazes de criar, integrar, interagir e fomentar conteúdos de comunicação destinados a garantir o exercício da cidadania, o acesso aos serviços e informações de interesse público, a transparência das políticas públicas e a prestação de contas do Poder Executivo Federal;

(...)

V – Publicidade: ação de comunicação que se classifica em:

a) Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para

adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida;

b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

c) Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado;

d) Publicidade Legal: a que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais [grifo nosso] (BRASIL, INSTRUÇÃO NORMATIVA, SECOM, 2011).

Nota-se que a construção da ideia de comunicação governamental, especialmente no tocante a noção de comunicação pública e publicidade, menciona em sua elaboração alguns aspectos jurídicos. Ora, o que se apresenta na formação de um conceito de comunicação governamental é uma perspectiva que vai da simples prática da difusão de informação até aos mecanismos, por vezes complexos, de participação social dentro da gestão pública. No entanto, tal prática só se efetiva se estiver revestida de caráter legal.

Informar, educar e orientar, assim como atender a prescrições legais estão contidos dentro dos princípios jurídicos da gestão pública brasileira. Assim, entender a comunicação governamental requer uma compreensão específica sobre os dispositivos legais que dão a devida validade ao termo, tanto em conceito quanto em prática estabelecida.

Princípio da publicidade na administração pública

Na Constituição Federal do Brasil de 1988 ficou estabelecido que os atos de um ente público, seja administração ou servidor público, devem obedecer aos princípios jurídicos¹ estabelecidos nesta carta constitucional.

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 (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Como parte constitutiva desse estudo, torna-se oportuno a compreensão de alguns destes princípios. A legalidade, para a Controladoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, sugere que “toda a atuação administrativa deve estar autorizada pela lei e pelo direito e de acordo com os comandos deles advindos” (CAGE, 2011, p. 36). Ou seja, não é qualquer prática, conduta ou, até mesmo, visões particulares de como as coisas são que poderão ser realizadas no contexto da administração pública. Por seu turno, o princípio da moralidade:

[...] impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. A moralidade deve estar presente tanto na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram, quanto na relação entre a Administração e os administrados em geral (LIMA, 2009, p. 02).

O princípio da impessoalidade têm duas orientações. Pode ser entendida como o princípio da finalidade quando exige que o ato do administrador público seja praticado sempre em busca do interesse público (LIMA, 2009). Por outro

1. “Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. Os princípios determinam o alcance e sentido das regras de um determinado ordenamento jurídico” (LIMA, 2009, p. 03).

lado a impessoalidade também sugere que as realizações governamentais não são do agente público, mas da entidade pública (CAGE, 2011). Isto associa a impessoalidade com a publicidade, o que é relevante na compreensão da prática da comunicação na gestão pública municipal.

Outros princípios a serem considerados pelo gestor público são o da eficiência e o da economicidade. O primeiro preconiza que o agente público tem a incumbência agir com rapidez, presteza, perfeição e rendimento. Em outras palavras esse deve desenvolver suas atividades de modo a primar pela qualidade administrativa nos investimentos públicos, garantindo a conquista dos melhores resultados na aplicação dos recursos e evitando assim, o desperdício ou a má aplicação dos mesmos. Esse princípio foi introduzido no texto da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (BERGUE, 2011).

E o princípio da economicidade, assim como o da eficiência, está coadunado à relação de custo – benefício possível a partir do emprego de recursos públicos. Esse segundo princípio consiste no atendimento do interesse coletivo com o menor valor possível, evitando-se assim, ações onerosas para os cofres públicos. É importante ressaltar que não consiste em não atentar para a demanda da população sob o pretexto do custo elevado, mas sim, encontrar alternativas corretas e justas para sanar tais necessidades.

Desta forma os princípios de eficiência e economicidade operam juntos, pois ambos impõem ao gestor público que as verbas públicas devem ser geridas de modo adequado com vistas a garantir o maior benefício com o menor investimento, e conseqüentemente, a qualidade das ações administrativas.

A publicidade enquanto princípio jurídico, segundo Lima (2009), remete num primeiro momento a criação de efeitos externos decorrentes da publicação oficial dos atos administrativos². Em outra dimensão, talvez a mais em voga na atualidade, está a transparência da atividade pública como um todo, permitindo aos cidadãos o controle das atividades da Administração. Machado (2009) corrobora com a ideia:

2. Nesse sentido, a publicidade é entendida como “a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem. Exigem publicidade para adquirirem validade universal” (INSTITUTO RUY BARBOSA, 2005, p. 137).

O princípio da publicidade em uma Social Democracia realiza-se com as seguintes finalidades: i) possibilitar o direito de defesa; ii) possibilitar o controle da Administração Pública; iii) possibilitar o acesso a informações genéricas que incrementem o diálogo e o convívio social como um todo, com a conscientização sobre direitos e deveres. Como se vê, o direito à informação relaciona-se como a realização do princípio da publicidade como meio de satisfazer o diálogo democrático (Machado, 2009, p. 02).

Inicialmente, a noção da comunicação governamental aparece no princípio da publicidade como acesso à informação para fins de controle, pois “a atividade que é publicada é com maior efetividade passível de controle” (FIGUEIREDO, 2008, p. 13), e como mecanismo de diálogo para fins de participação social na administração pública.

No entanto, o ponto nevrálgico dos dispositivos legais é não mencionar em termos conceituais a noção de comunicação governamental. O processo que se estabelece no âmbito constitucional normativo-regulador se refere à publicidade. A própria constituição aquiesce essa associação e os juristas procuram estabelecer alguns parâmetros, especialmente na oposição entre publicidade e propaganda.

Figueiredo (2008, p. 14), sugere que “não se deve confundir publicidade com propaganda. Aquela é divulgação de atividades, esta a indicação de qualidades das atividades com fins comerciais ou promocionais”. No Parecer Coletivo N° 05/90 o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul procura discernir propaganda como a promoção de agentes ou funcionários públicos e a publicidade como a divulgação de atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais. O TCE-RS identifica quatro situações possíveis na prática da publicidade no espectro governamental.

a) a que se refere à publicidade, seguida de publicação na imprensa oficial de determinados atos administrativos, tais como leis, decretos, atos de nomeação, etc., a qual é obrigatória, posto constituir-se em requisito de eficácia do próprio ato; b) a que se refere à publicidade também obrigatória, mas não necessariamente seguida de publicação na imprensa oficial, aí se compreendendo a divulgação que é feita através da afixação, em locais públicos, de avisos ou

editais de tomada de preços, por exemplo; c) a que se refere à publicidade, seguida de divulgação na imprensa, sem caráter obrigatório, de atos, obras e serviços, sem que se configure ou sugira a promoção pessoal de quem quer que seja, e, d) a publicidade, ou melhor dito, “propaganda” de agentes políticos ou administrativos que, não raramente, se utilizam de obras ou serviços públicos para, indiretamente, realizarem promoção pessoal (TCE-RS, 1990, p. 05).

As considerações do Tribunal de Contas procuram delimitar quais aspectos serão ponderados válidos na fiscalização dos municípios gaúchos, sendo o quatro julgado ilegal em qualquer circunstância. O texto do parecer se apoia na Constituição Federal, especialmente no já citado artigo 37, para construir uma orientação mais objetiva da publicidade. Para tanto, vale citar o parágrafo primeiro do referido artigo:

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O texto é o mais significativo e enseja uma atenção especial no que tange à prática da comunicação na administração pública. Pelo menos três aspectos são relevantes para este estudo: o que se deve dar publicidade no sentido de divulgação; a característica da publicidade; e a correlação com outros princípios constitucionais.

Suscintamente o texto apresenta o que é possível dar visibilidade, ou divulgação. Os atos são de caráter administrativo e podem ser exemplificados por editais de concursos, licitações, promulgação de leis, portarias, etc. Esses atos são pressupostos *sine qua non* da própria existência do Estado democrático, ou seja, além de direito é um dever do administrador público em virtude do qual “o ato administrativo tem que ter sempre finalidade pública” (LIMA, 2009, p. 07) sendo, portanto, externalizado. Programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos já estão mais centrados em políticas de governo. Em outros

termos, são os resultados de ações realizadas pelo governo do momento. A realização dessas atividades tem como propósito a intervenção na realidade social, buscando a melhoria nas condições de vida do cidadão. Sendo assim, a divulgação se reveste de legalidade como proposta de informar o resultado dessa política.

No entanto, só terá de fato legalidade se cumprir e estiver de acordo com as características finalísticas apresentadas no referido parágrafo. Esse segundo aspecto define a publicidade como educativa, informativa ou de orientação social. O caráter educativo volta-se claramente para a instrução do cidadão, tudo o que diz respeito à formação de consciência e o ensino de novas práticas, condutas, etc. O TCE-RS (1990) cita como exemplo as campanhas de aleitamento materno, o cuidado com o bem público, dentre outros.

Por sua vez, será informativa a publicidade que se preocupar em disseminar informações úteis à população. O exemplo esclarece tal característica:

[...] 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. Ai se incluem, também, as campanhas para a divulgação de produtos do município ou Estado (v.g., a “Festas da Maçã, da Uva, Pêssego, Vinho”, etc.) ou de incentivo ao turismo, uma vez que essas atividades, além de atraírem divisas, servem também para informar a população de outras regiões acerca de eventos úteis à produção, ao comércio ou ao lazer (TCE-RS, 1990, p. 07).

A orientação social é o terceiro aspecto característico da publicidade. A definição dada pelo TCE-RS se assemelha muito ao aspecto educativo. Nesse sentido terá o propósito de orientar ou conscientizar o cidadão sobre fatos e/ou valores importantes à população, tais como a cidadania, as liberdades públicas, o direito de voto, o patriotismo (TCE-RS, 1990, p. 08).

Por fim, o último ponto de análise está na correlação com outros princípios constitucionais, pois todo o conteúdo da publicidade “há de ter como alvo a utilidade e o proveito da comunidade, não o interesse, mesmo legítimo, do administrador” (LIMA, 2009, p. 06). Ou seja, quando positivamente se

menciona que na publicidade não pode constar nomes, símbolos ou imagens de autoridade ou servidores, a orientação que remete esse dispositivo procura discernir publicidade e propaganda. Nomes, símbolos e imagens fazem parte da noção de propaganda³.

Ademais, o não cumprimento dessa normatização afronta, no mínimo, dois princípios constitucionais: moralidade e impessoalidade. Tal foi o motivo de apresentar sucintamente esses princípios no início do tópico. O administrador ou servidor público que usa a publicidade como forma de autopromoção está dispensando os preceitos éticos que devem orientar sua conduta. A moralidade no trato com a coisa pública não está sendo efetivada. A promoção pessoal, ou a de alguma instituição que não seja do próprio aparelho estatal, é obviamente o oposto do princípio da impessoalidade. Afinal, as realizações do governo não são do agente, mas da entidade pública. Desta forma, sentencia o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul:

(...) Quando tal divulgação for lícita, por conformar-se aos limites constitucionais acima expostos, não deverá conter a peça divulgatória nenhum nome, símbolo, imagem, marca ou logotipo de agentes políticos, partidos políticos ou instituições públicas que caracterizem promoção pessoal, (...), sob pena de caracterizar-se a responsabilidade do ordenador do ato, passível de punição, nos termos da lei. (TCE-RS, 1990, p. 10).

Destarte, percebe-se que a conceituação e a prática da comunicação governamental requer uma apropriação muito profunda dos dispositivos legais que normatizam a administração pública nas diferentes esferas de governo. Diante do exposto, a seguir são apresentados dois quadros conceituais construídos a partir das proposições dos autores e documentos até então estudados, sendo um sobre comunicação governamental e outro sobre publicidade.

3. “A propaganda de atividades administrativas em regra não é admitida. No entanto, admitir-se-la-á tão somente para a exploração de atividade econômica por entidade da Administração Pública, tal qual a propaganda de produtos bancários de empresas públicas, como é o caso da Caixa Econômica Federal, ou sociedades de economia mista, de que são exemplos o Banco do Brasil e o Banrisul, submetidos ao regime de direito privado por força do art. 173, §1º, II, da Constituição Federal” (FIGUEIREDO, 2008, p. 14).

Quadro 01 - Definições de comunicação governamental

Comunicação Governamental	Autor (es)/ documentos
Rede formal de comunicação oficial entre Estado, Governo e cidadãos que tem como objetivo informar e tornar público o conhecimento para assim promover a cidadania.	Salgado (2011)
Pode ser uma forma de comunicação pública pela semelhança com esta na construção de uma agenda pública. Sendo um mecanismo de prestação de contas e de engajamento social.	Brandão (2009)
Compreende as seguintes áreas: comunicação digital, comunicação pública, promoção, patrocínio, publicidade, relações com a imprensa e relações públicas. Através dessas áreas visa divulgar informações de interesse público, as políticas e os programas públicos, bem como os direitos do cidadão e os serviços à sua disposição, estimulando a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas, e ainda promover o país no exterior.	SECOM (2011)

Fonte: próprios autores (2012).

Como pode ser observado na comunicação governamental é que se encontra a publicidade como uma atividade e também como uma estratégia da administração pública. Entretanto a definição e a tipologia diferem na aplicação do conceito, como apresentado abaixo.

Quadro 02 - Definições de Publicidade

Conceito de Publicidade	Autor (es)/ documentos
É a divulgação das atividades administrativas com o conteúdo sendo de caráter educativo, informativo ou de orientação social.	Constituição Federal (1988)
Ação administrativa que enfatiza a criação de efeito externo aos atos administrativos, bem como a garantia do acesso à informação pelo cidadão através do diálogo em cumprimento do princípio da publicidade.	Lima (2009)

Classificada em publicidade de utilidade pública, institucional, mercadológica ou legal. Deste modo visa assegurar o direito a informação por parte dos cidadãos atendendo o princípio da publicidade, como também do Estado e/ou Governo de tornar público suas políticas, serviços e produtos.	SECOM (2011)
--	-----------------

Fonte: próprios autores (2012).

A partir dessas definições, pode se constatar que a publicidade é uma forma de estabelecimento prático da comunicação governamental em dois aspectos, um quando divulga publicamente os atos da administração pública de modo a manter a população informada e outro quando permite que através de seu conteúdo o indivíduo sinta-se convidado ou motivado a participar socialmente, tendo compreensão de seus direitos e deveres enquanto cidadão. Assim, a comunicação governamental instituída por meio da publicidade num primeiro momento pode parecer um processo comunicacional unidirecional, no entanto ao passo que atinge e sensibiliza o cidadão, cria um espaço de diálogo reconfigurando o fluxo de informações.

Desta forma, quando se trata de comunicação governamental está em jogo uma prática que demanda uma atenção especial por se tratar do que é público. Nesse sentido, o tópico a seguir procura analisar quais os possíveis conflitos na aplicação da comunicação na administração dos municípios gaúchos, tendo por base a atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul na fiscalização das contas públicas destes municípios.

As contas públicas e a comunicação governamental

O Tribunal de Contas tem sua gênese com o Governo Provisório de Rui Barbosa em 1890. Segundo Duarte (2008), à época os tribunais eram órgãos de cooperação das entidades governamentais, na mesma perspectiva do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos. Em 1937, ano do Estado Novo, a nova constituinte deixa superficialmente o Tribunal de Contas próximo ao Poder Judiciário.

Na Constituição Federal de 1988 o Tribunal de Contas da União passou a estar associado ao Poder Legislativo, especialmente no que tange a “Organização dos Poderes”. Como destaca Duarte (2008), desde aquele período não uma classificação precisa sobre os tribunais de contas:

[...] quer como integrante do Judiciário, em que pese sua competência para julgar administrativamente, quer do Executivo, apesar de seu poder de negar a executoriedade a atos em determinados casos, quer do Legislativo, mesmo que esteja constitucionalmente previsto sua função de auxiliar a análise das contas dos Gestores Públicos (DUARTE, 2008, p. 101).

A competência do Tribunal de Contas do Estado está destacada na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989, no art. 70, quando diz que o TCE-RS deve apurar a prestação de contas de “qualquer pessoa física ou jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”. O Tribunal de Contas apresenta 17 principais atribuições das suas atividades. As ações vão desde inspeções e auditorias até apreciações, fiscalizações, julgamentos e aplicações de multas aos gestores públicos. Algumas atividades são:

- Exercer, com a Assembleia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal; - Emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais; (...); - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, rendas e valores sujeitos à sua jurisdição, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (...); - Aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário; - Processar, julgar e aplicar multa referente à infração administrativa prevista no artigo 5º da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000; - Fiscalizar a legalidade e a legitimidade da procedência dos bens e rendas acrescidos ao patrimônio do agente público, bem como o cumprimento da obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e rendas no exercício de cargo, função ou emprego público (TCE-RS, 2012).

No entanto, mesmo com essas inúmeras atribuições é preciso ter ciência que os tribunais de contas possuem uma característica particular na sua natureza jurídica no que compete as suas decisões: “a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as funções, sem exceção, são de natureza administrativa” (DUARTE, 2008, p. 107). Assim, a apreciação de contas dos prefeitos, por exemplo, são “questões prévias” sob o ponto de vista administrativo, não jurídico. Desta mesma forma que “não se deve perder de conta também que o Tribunal de Contas ‘aprecia’, ‘fiscaliza’ ou ‘julga’ contas, ao passo que o Poder Judiciário julga pessoas” (DUARTE, 2008, p. 107).

Nesse sentido, a atividade de ‘julgar as contas dos administradores’ é um processo de apreciação e fiscalização do cumprimento do que é normatizado por todos os dispositivos legais que envolvem o ser e o fazer da administração pública. Sendo a prefeitura a instância da administração pública do município ela é também fiscalizada pelo Tribunal de Contas⁴. Para tanto, realiza-se a ‘tomada de contas’, que pode ser entendida como o procedimento pelo qual o responsável, neste caso o prefeito, apresenta todas as documentações destinadas a comprovar o uso, emprego, aplicação e movimentação dos bens e valores que foram a ele confiado durante um determinado período. Em outros termos, é a:

[...] obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos que expressem a situação financeira e o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade (INSTITUTO RUY BARBOSA, 2005, p. 167).

A partir da análise das contas é elaborado um relatório com o parecer emitido por um dos membros conselheiros do Tribunal de Contas, este relatório é colocado em votação aos demais conselheiros. A apreciação poderá receber parecer favorável ou desfavorável a aprovação das contas da prefeitura. Quando

4. É importante mencionar que há outros órgãos que fiscalizam as contas públicas municipais: o Controle Interno, formado por servidores dentro do quadro da administração pública municipal e servindo de suporte ao Tribunal de Contas; e o Poder Legislativo, através das Câmaras de Vereadores.

há a desaprovação o tribunal faz os devidos apontamentos nas contas como, por exemplo, a glosa de despesas⁵.

Nesse íterim, a pesquisa aqui apresentada se limitou a verificar as contas públicas que foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas no que diz respeito ao princípio constitucional da “publicidade”. Através da consulta a jurisprudência⁶ dos processos de contas dos municípios foi possível constatar alguns problemas na ordem da comunicação no âmbito municipal. É o que se pretende verificar a seguir.

A publicidade na comunicação governamental: seus “problemas” na administração municipal

A partir da consulta ao sistema de jurisprudência do TCE-RS foram enquadrados 26 gastos públicos que traziam algum apontamento sobre as contas de algum município gaúcho⁷ no que se refere à publicidade. Como o texto do parecer ou do relatório tem caráter jurídico foi necessário definir algumas categorias de análise. Assim, optou-se por categorizar em objeto, característica, problema e princípios jurídicos.

O “objeto” remete aos elementos que o TCE-RS verificou nas contas públicas e considerou uma prática voltada à comunicação governamental - publicidade. Pode-se dizer que neste estudo foram encontrados quatro objetos: informativos e encartes; reportagens em jornais impressos; propaganda institucional em diferentes meios; e contratação de serviços de terceiros.

A segunda categoria de análise foi a “característica”. Ou seja, qual seria a configuração em termos de forma, conteúdo, serviço realizado, etc. A característica representa a descrição do objeto realizada pelo Tribunal de Contas e que consta

5. “Rejeição de despesas apresentadas ou registradas porque se coloca em dúvida a sua autenticidade ou a sua exatidão. A glosa de despesas é um ato comum da fiscalização dos impostos, especialmente no de renda. A glosa gera notificação ou autuação, contra a qual cabe sempre o recurso do contribuinte” (INSTITUTO RUY BARBOSA, 2005, p. 88).

6. “Conjunto de decisões uniformes dos Tribunais e vale como orientação na solução de controvérsias judiciais” (INSTITUTO RUY BARBOSA, 2005, p. 105).

7. Consulta disponível no site: <http://www.tce.rs.gov.br>

no parecer. Como, por exemplo, uma placa que divulga a inauguração de obras do município.

Já o “problema” remete ao parecer técnico do que foi considerado não condizente com a realização do objeto. Nesta categoria identificou-se os problemas pontuais de cada tomada de contas no que diz respeito à publicidade (em termos jurídicos). Vale dizer que nesse aspecto os problemas eram apontados em termos de objeto ou de processo para a realização do objeto. Ou seja, o problema tinha ordem no conteúdo, forma, etc. ou nas atividades desenvolvidas para sua efetivação, como a contratação de uma empresa para prestar o serviço. O que, por consequência, leva a última categoria de análise: princípios jurídicos, já mencionados anteriormente e que estão associados ao princípio da publicidade.

Assim, para sistematizar os dados apresentam-se pelos objetos os resultados obtidos em cada uma das categorias. Os ‘informativos e encartes’, entendidos como aqueles materiais impressos distribuídos gratuitamente com conteúdo variado sobre o município, tiveram maior incidência na pesquisa, foram oito apontamentos voltados a este objeto.

**Quadro 03 - Informativos e encartes:
características, problemas e princípios.**

Características	Problemas	Princípio
- Criação e/ou impressão de boletim informativo com informações da administração; - Encartes especiais em jornais e revistas com temática no turismo, economia e aniversário do município.	- Onipresença de imagens, textos e comentários do e sobre o Prefeito Municipal e/ou da administração; - Pagamento indevido de impressões; - Fotos do Prefeito em festividades; - Fotos dos secretários, Vice-prefeitos e Chefes de Gabinete com frases de efeitos nas legendas; - Conteúdo sem caráter educativo e/ou orientação social; - Indicação de siglas partidárias.	Publicidade, impessoalidade e economicidade.

Fonte: próprios autores (2012), baseado em TCE-RS (2011).

É possível inferir que a criação de informativos e encartes, *a priori*, são estratégias de comunicação dirigida nas organizações. Em se tratando da organização pública, como é uma prefeitura, pode-se visualizar a mesma proposta. O próprio Tribunal de Contas considera a criação desses meios uma forma de fomento econômico, por exemplo, com a divulgação turística. Ao apresentar o parecer sobre o que considera caráter informativo na publicidade governamental o TCE-RS inclui:

[...] as campanhas para a divulgação de produtos do município ou Estado (v.g., a “Festas da Maçã, da Uva, Pêssego, Vinho”, etc.) ou de incentivo ao turismo, uma vez que essas atividades, além de atraírem divisas, servem também para informar a população de outras regiões acerca de eventos úteis à produção, ao comércio ou ao lazer. Informações úteis à população, portanto (TCE-RS, 1990, p. 06).

No entanto, a relação entre características dos informativos e encartes com os problemas citados pelo Tribunal aponta uma significativa diferença de finalidade. Os problemas relacionados são enfáticos na ideia de usar tais instrumentos como forma de divulgar os feitos da administração, dos gestores ou, até mesmo, dos partidos políticos em alguns casos. O objeto analisado e a prática estabelecida alertam para uma orientação adequada na efetivação da comunicação governamental. Num primeiro momento compete ao gestor público, prefeito, essa orientação, mas não se pode esquecer o profissional que atua nessa área dentro da gestão pública.

Além disso, nos erros apontados na elaboração de informativos e encartes, infringir o princípio da publicidade esteve associado ao mesmo ato de infração para os princípios da economicidade e da impessoalidade. A referida onipresença de imagens, textos e comentários do e sobre o prefeito se configura como o principal ato ilícito desses produtos, contrariando a ideia na qual não é do agente, mas da entidade pública as realizações governamentais.

No que tange as reportagens de jornais, segundo objeto de análise foram coligidas as informações mencionadas no quadro abaixo.

**Quadro 04 - Reportagens em jornais:
características, problemas e princípios**

Características	Problema	Princípio
- Veiculação de matérias em jornal impresso; - Página de texto em datas comemorativas; - Reportagens com prestação de contas aos cidadãos.	- As reportagens remetiam a divulgação pessoal do trabalho do prefeito; - Quantidade elevada de imagens dos agentes políticos; - Despesas com valor superior ao praticado pelo setor; - Imagens e textos exaltavam a pessoa do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.	Publicidade, impessoalidade, economicidade e legalidade.

Fonte: próprios autores (2012), baseado em TCE-RS (2011).

Nota-se que nesse objeto houve a compra de espaços jornalísticos e a publicação de textos de divulgação. No entanto, a principal característica é a análise do conteúdo realizada pelo Tribunal de Contas. Em alguns casos o ato da compra foi apontado com problemas: valores praticados pelo setor e o gasto pelo município. Mas é significativo que os textos apresentados nos espaços não remetiam a uma definição ampla para comunicação governamental, ou restrita para publicidade.

É notória e repetitiva a promoção pessoal em espaços jornalísticos que deveriam ter o caráter informativo, educativo ou de orientação social. Novamente se reafirma a contradição, nem sempre estabelecida, entre público e privado na comunicação governamental.

Por seu turno, no item que tenderia a uma visão mais mercadológica, e que incita uma revisão de conceitos no âmbito governamental, diz respeito à ideia de propaganda. Como foi referido nos tópicos preliminares do artigo, o próprio Governo Federal e os demais dispositivos legais tentam delimitar o que é e quando a propaganda pode ser realizada. A Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação do Governo Federal (2001) menciona Publicidade Institucional e Publicidade Mercadológica nessa linha.

Já Figueiredo (2008) sugere a qualidade da atividade com fins comerciais ou promocionais admitida na exploração de atividade econômica por entidade da Administração Pública. Nesse sentido, apresenta-se a seguir uma associação entre esses itens definidos no estudo como propaganda institucional.

**Quadro 05 - Propaganda institucional:
características, problemas e princípios.**

Características	Problema	Princípios
- Anúncios (banners) em sites de internet; - Patrocínio de programa jornalístico; - Anúncios em jornal; - Materiais impressos de atos e campanhas realizadas pela Administração; - Placa de inauguração de obras.	- Não houve a “efetiva promoção da instituição pública”; - Problema na relação entre o uso do meio, a finalidade e o gasto público; - Promoção pessoal do agente político; - Problemas de gestão dos recursos.	- Publicidade, Economicidade, Impessoalidade e Finalidade.

Fonte: próprios autores (2012), baseado em TCE-RS (2011).

A propaganda institucional reuniu uma gama de práticas. Da mais singela e usual, como a placa de inauguração de obras, até a mais conectada com as novas tecnologias da informação e comunicação, como o *banner* em sítios de internet. Nove incidências foram encontradas nesse item. Na grande maioria constatou-se a ausência da “efetiva promoção da instituição pública”. Além da, já corriqueira, promoção pessoal, pode-se dizer que o principal problema desta prática foi a gestão do recurso público. Gastos exagerados e não aplicação de outros dispositivos legais, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, estão na ilegalidade da propaganda institucional no recorte realizado pelo estudo.

8. A conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

O exemplo da placa de inauguração de obras é elucidativo nessa categoria para demonstrar a promoção da instituição e do gestor. O Governo Federal possui um manual de Uso da Marca do Governo Federal (SECOM/PR, 2011) que regulamenta e defini o modelo que deve ter tais placas, especialmente a de obras públicas. A regulamentação dessa divulgação atenta para uma padronização visual, mas ao mesmo tempo segue à regra os princípios jurídicos da publicidade e da impessoalidade. Ou seja, não há no modelo de placas o uso de nomes de qualquer gestor público de diferentes autarquias ou esferas de governo.

No caso específico apontado pelo Tribunal de Contas a placa tinha como maior destaque o nome do prefeito municipal. Ora, sem seguir regras específicas, como algum tipo de manual, ou gerais, como a Constituição Federal, o prefeito utilizou uma placa indicativa de obra para promover o seu nome como gestor responsável. O público suplantado pelo privado.

Por fim, o último objeto categorizado pela pesquisa foi a contratação de serviços de terceiros, especificamente para as atividade de publicidade e/ou propaganda. Na pesquisa jurisprudencial realizada no TCE-RS se encontrou quatro casos no qual houve algum ato ilícito na atividade com fim a comunicação, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 06 – Contratação de serviços de terceiros:
características, problemas e princípios.**

Características	Problema	Princípios
- Contratação de agências de publicidade e propaganda; - Contratação de jornal; - Publicação mensal dos trabalhos do Executivo em rádios e jornais.	- Manutenção de sucessivos contratos e prorrogações com agência de publicidade e propaganda; - Problemas de gestão dos recursos (lei de responsabilidade fiscal, sem formalização por contrato); - Contratação de empresas com grau de parentesco com os gestores públicos; - Publicações com nomes de agentes políticos e servidores.	Economicidade, moralidade e Impessoalidade

Fonte: próprios autores (2012), baseado em TCE-RS (2011).

A contratação de agências e empresas jornalísticas de forma irregular foram os aspectos apontados pelo Tribunal nos casos estudados. Por si só isso não foi um problema. A questão ponderada foi a forma como essa contratação foi realizada. A prioristicamente, pela leitura possível, o não cumprimento dos dispositivos legais foi o problema: manutenção de sucessivos contratos e prorrogações; não obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que tange a valores e modalidades de licitação.

Percebe-se que este último tópico, corroborado pelo anterior, apresenta uma orientação específica à comunicação governamental. É uma atividade gerencial com características específicas na administração pública. Isto remete ao pressuposto no qual não se pode conferir a mesma prática da comunicação do ambiente privado para com o público, neste caso governamental. O domínio sobre as práticas de gestão pública recaem sobre o ser e o fazer da comunicação, principalmente através do conhecimento dos dispositivos legais que normatizam e regulamentam a prática administrativa.

Algumas considerações

Não se pode negar que são recorrentes as informações sobre a inadequada aplicação dos recursos públicos em ações realizadas pelos seus gestores. Estritamente, também não são de todo estranhas as informações sobre irregularidades em aspectos da comunicação governamental realizada pelos mesmos gestores. No entanto, para efeito profissional e técnico, há uma lacuna na concepção teórica e na execução prática. Esse hiato está, num primeiro momento, no meio teórico no que tange a definição e, até mesmo, nos dispositivos legais que normatizam essa área.

Por outro lado, na prática também é possível inferir um distanciamento nessa área. Quem executa tais serviços de comunicação governamental tem capacidade para isso? Essa poderia ser uma pergunta de pesquisa. Fossatti (2006), por exemplo, procura estudar as assessorias de comunicação nos municípios gaúchos buscando compreender o panorama das prefeituras. No entanto, sendo ou não capacitado, está presente no cotidiano desses gestores às peculiaridades que a

prática profissional tem nesse ambiente, especialmente no trato com a “coisa pública”?

As dúvidas recorrentes não possuem a pretensão de abrir o debate, mas de delimitar o que foi proposto nesse estudo – a associação da comunicação com os dispositivos legais que normatizam e fiscalizam a prática da administração pública municipal. Ou seja, não se pode definir ou praticar a comunicação governamental sem antes conhecer como ela deve ser executada por meio dos dispositivos legais.

A função de fiscalizar as contas públicas dos municípios, realizada pelo TCE-RS, foi visualizada como uma alternativa de sistematizar os problemas e apontar algumas noções fundamentais. Se os problemas já foram discutidos à guisa de conclusão, compete uma reflexão normativa do que se deve saber sobre a comunicação governamental.

Assim, compete ao gestor público, seja prefeito, secretário ou assessor de comunicação, ter uma noção dos princípios constitucionais que regem a administração pública. Os supracitados princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, legalidade, dentre outros. Também se torna pertinente a compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se nela descobre-se, por exemplo, que até um concurso artístico com premiação deve seguir regras administrativas, o que dirá da contratação de uma empresa de publicidade?

Por fim, é preciso ter o discernimento no trato com o que é público e que isso supõe uma mudança de atitude em relação ao que é tranquilamente aceito no mercado. A comunicação governamental deve ser entendida como uma atividade gerencial com características singulares na administração pública. O ‘saber-fazer’ diferenciado na gestão pública é a premissa fundamental que orienta o ‘ser’ e o ‘praticar’ da comunicação governamental. Assim, como dizem muitos dispositivos legais: ‘cumpra-se’.

Referências Bibliográficas

- BANDEIRA, Pedro. (1999). *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Brasília: IPEA.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Acesso em agosto, 05, 2010, a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.
- BRASIL. (2008). *Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008*. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 set. Acesso em agosto, 05, 2010, a partir de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm.
- BRASIL. (2010). *Decreto nº 7.379, de 1º de dezembro de 2010*. Dá nova redação e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.555 de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 dez. Acesso em agosto, 05, 2010, a partir de <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1025944/decreto-7379-10>.
- BRASIL. (2011). Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Instrução Normativa nº 05, de 06 de junho*. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jun. Acesso em julho, 21, 2011, a partir de <http://www.secom.gov.br>.
- BERGUE, Sandro Trescastro. (2011). *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: Educs.

- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. (2009). Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- DUARTE, Laura Vasques. (2008). *Princípios norteadores das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 24, n. 40, p. 87-138.
- FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. (2008). *Princípio da Publicidade da Administração Pública*. Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 24, n. 40, p. 09-22.
- FOSSATTI, Nelson Costa. (2006). *Gestão da comunicação na esfera pública municipal*. Porto Alegre: Sulina.
- INSTITUTO RUY BARBOSA. (2005). *Termos técnicos: glossário*. Florianópolis: IRB/TCE/SC.
- LIMA, Rodrigo Mello da Motta. (2009). *A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 88, abr. Acesso em agosto, 09, 2011, a partir de <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57247>
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. (2009). *Propaganda governamental, gastos públicos e democracia*. Revista Interesse Público. Belo Horizonte, ano 11, n. 54, p. 01-09, mar. Acesso em agosto, 09, 2011, a partir de <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57283>
- RIO GRANDE DO SUL. (2011). Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE. *Manual do Gestor Público*. Porto Alegre: CORAG.

SALGADO, Paulo Régis. (2011). Comunicação organizacional: a ótica das relações públicas governamentais. IN: FARIAS, Luiz Alberto (org.). *Relações públicas estratégicas: técnicas, conceitos e instrumentos*. São Paulo: Summus editorial.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – SECOM/PR. (2011). Presidência da República. *Manual de Uso da Marca do Governo Federal: patrocínios*. Novembro.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL – TCE-RS. (1990). *Consulta: Limites constitucionais à divulgação de obras, atos, serviços ou campanhas do Poder Público. Discernimento entre publicidade e propaganda. Hipóteses de vedação constitucional. Responsabilidade do administrador público. Princípios informadores da ação administrativa. Parecer Coletivo Nº 05 de 09 de abril.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL – TCE-RS. (2012). *Competência do Tribunal de Contas*. Acesso em junho, 12, 2012, a partir de <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/competencia>

┌

|

└

—

—

└

|

┌