

Mensagem nº 35

Senhora Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.863, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 10 de Janeiro de 2018.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned below the date and is the only handwritten element on the page.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00688.001159/2017-16

ORIGEM: STF – Mensagem nº 53, de 21 de dezembro de 2017.

RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5863

Despacho do Advogado-Geral da União Substituto

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES Nº 0207/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU**, elaboradas pelo Advogado da União Dr. **STANLEY SILVA RIBEIRO**.

Brasília, 09 de janeiro de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. G. Medeiros', written over the printed name of the substitute Attorney General.

PAULO GUSTAVO MEDEIROS CARVALHO
Advogado-Geral da União Substituto



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 00001/2018

PROCESSO: 00688.001159/2017-16

ORIGEM: STF – Mensagem nº 53, de 21 de dezembro de 2017.

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5863

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES nº
0207/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU.

À elevada consideração de Sua Excelência a Senhora Advogada-Geral da União.

Brasília, *09* de janeiro de 2018.

ANDRÉ RUFINO DO VALE

Consultor-Geral da União Substituto



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**INFORMAÇÕES Nº. 0207/2017/CONSUNIAO/CGU/AGU
PROCESSO N.º 00688.001159/2017-16
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.863
REQUERENTE: PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO**

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 13.528, de 29 de novembro de 2017 – Publicidade Institucional – Reforma da Previdência.

Senhor Consultor-Geral da União,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela Procuradoria-Geral da República, tendo por objeto a dotação orçamentária de R\$ 99.317.328,00, em favor da Presidência da República, com destinação específica para a comunicação institucional – Nacional, objeto do Anexo I, Programa de Trabalho (Aplicação), da Lei nº 13.528, de 29 de novembro de 2017, que abre crédito suplementar

A small, stylized handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page.

no valor de R\$ 6.988.987.930,00, para reforço de dotação constantes da Lei Orçamentária vigente.

2. O Supremo Tribunal Federal requisitou ao Exmo. Sr. Presidente da República a prestação de informações, nos termos do Despacho proferido pela Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal:

(...)

Determino a requisição, com urgência e prioridade, de informações ao Presidente da República e ao Presidente do Congresso Nacional, a serem prestadas no prazo máximo e improrrogável de dez dias.

Na sequência, vista, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República" sucessivamente, para manifestação, na forma da legislação vigente, no prazo máximo e prioritário de cinco dias cada qual (art. 12 da Lei n. 9.868/1999).

Cumpridas as providências, retornem-se os autos eletrônicos em conclusão.

3. A despeito da petição inicial fazer menção à aspectos da programação financeira da Presidência da República, em verdade a discussão gravita em torno da veiculação de publicidade oficial atinente à Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, que objetiva promover alterações no regime previdenciário hodierno, cuja denominação usualmente empregada tem sido "Reforma da Previdência".

4. Alega-se, em suma, que a referida publicidade viola o art. 37, § 1º da CF, bem como os princípios republicano e democrático, dos quais são corolários o direito fundamental à informação e os princípios da impessoalidade e da moralidade.

5. Vejamos, então, o que dispõe o art. 37, § 1º da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

6. A exordial se fundamenta em uma pretensa violação ao texto constitucional, decorrente do caráter unilateral, e supostamente não democrático, ostentado pela publicidade oficial, que não permitiria a adequada discussão das alterações que se pretende levar a efeito mediante emenda constitucional.

7. Após o requerimento de medida cautelar para *“a suspensão da eficácia da norma impugnada quanto à sua destinação a campanhas que não observem os limites traçados pela Constituição Federal”*, é formulado o seguinte pedido:

Requer, ao final, que se julgue procedente o pedido e que se fixe interpretação conforme à Constituição para a dotação orçamentária constante do Anexo I da Lei 13.528/2017, em favor da Presidência da República, destinada à comunicação institucional. Deve ser assentado que é inconstitucional o entendimento de que a rubrica de R\$ 99.317.328,00, prevista na lei indicada nesta peça, possa ser **utilizada no custeio de propaganda governamental com feição de campanha estratégica de convencimento público, em que não se dê abertura à expressão, no mesmo canal publicitário, da pluralidade de opiniões e aos dados diferentes dos que o governo apresenta na campanha pública de persuasão.** (grifo no original)

8. É o relatório.

II. PRELIMINARMENTE

9. A presente ação direta de inconstitucionalidade não deve ser admitida porque estamos diante de ato normativo de efeito concreto e o conteúdo da lei impugnada não disciplina relações jurídicas em abstrato, sendo certo que a efetividade da norma se exaure com a aprovação do crédito extraordinário autorizado.

10. Como se sabe, em um primeiro momento, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirmava a impossibilidade de utilização de controle concentrado para impugnar liberação de recursos financeiros em situações como a presente, por faltar ao



ato normativo impugnado as características da generalidade e abstração. Nesse sentido, está a decisão proferida o julgamento da ADI 2057

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 0456, DE 23/07/99, DO ESTADO DO AMAPÁ (DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS). EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI, MODIFICATIVA DOS PERCENTUAIS PROPOSTOS PELO GOVERNADOR, SEM ALTERAR OS VALORES GLOBAIS DA PROPOSTA. ATO DE EFEITO CONCRETO. INVIABILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. Constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão-somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade. 3. A emenda parlamentar de reajuste de percentuais em projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que implique transferência de recursos entre os Poderes do Estado, tipifica ato de efeito concreto a inviabilizar o controle abstrato. 4. Ação direta não conhecida.

(ADI 2057 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/1999, DJ 31-03-2000 PP-00038 EMENT VOL-01985-01 PP-00038)

11. Posteriormente, ainda que tenha admitido excepcionalmente o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei de efeitos concretos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deixa claro que o controle concentrado de constitucionalidade não pode ser feito indistintamente sobre qualquer lei de efeito concreto em matéria orçamentária. No próprio julgamento da ADI 4048, em que houve relativização da jurisprudência do STF, o relator Ministro Gilmar Mendes deixou claro que estava admitindo a ação porque diante de uma questão em abstrato, como se extrai do seguinte trecho de seu voto:

“O partido requerente, portanto, defende uma tese: a de que determinados créditos, por serem despídos da qualidade de extraordinário, conforme parâmetro fixado na própria Constituição (art. 167, § 3º), não podem ser abertos por meio de medida provisória.

O tribunal se vê diante, assim, de um tema ou de uma controvérsia constitucional, de inegável relevância jurídica e política, que deve ser realizada a fundo”.



12. No presente caso, contudo, não há questão abstrata a ser analisada, mas sim questionamento de possível violação da CF em razão de peculiaridades do próprio ato concreto realizado pelo Poder Executivo (como se percebe pelas frágeis alegações do requerente).

13. Tanto isso é verdade que ao ato de abertura de crédito (realizado pela lei impugnada) não é possível imputar, mesmo que em tese, nenhum dos vícios alegados na petição inicial.

14. Além disso, em outro julgamento, o STF entendeu que somente "leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos" (decisão do Ministro Teori Zavascki, relator da ADI 5.449-MC - 10.03.2016). Naquela oportunidade, ADI 5.449-MC, o Estado de Roraima se insurgiu contra lei orçamentária que, invadindo a competência da União para editar normas gerais em direito financeiro (art. 24, I da CF), restringiu o limite de gastos com pessoal em patamar inferior ao estabelecido pelos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. Resta, portanto, claro que a presente ação direta de inconstitucionalidade não deve ser conhecida.

III. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL – ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

16. Inicialmente, destaca-se que, no Direito Constitucional, especificamente no tocante à disciplina do Controle de Constitucionalidade, não se pode olvidar que as leis e os atos normativos, por serem atos do Poder Público em geral, desfrutam de **presunção iuris tantum de validade**¹. Disso decorre o efeito de impor o ônus da prova a quem

¹ Sobre o tema, destaca-se o escólio doutrinário do Min. Barroso: "A **presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente** (...) Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicados do direito: (a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente

alega a inconstitucionalidade. Este, conforme ensina a doutrina do Min. Barroso, “é o papel de uma presunção de direito: determinar que o ônus da prova é da parte que pretende infirmá-la”².

17. Nesse contexto, não se vislumbra a efetiva demonstração da existência de qualquer inconstitucionalidade no anexo I da Lei nº 13.528/2017. Inclusive, sequer ficou configurada a ambivalência semântica do texto constitucional, apta a atrair a aplicação da interpretação conforme à Constituição ao caso em comento.

18. Existe *in casu*, sentido unívoco, consubstanciado na destinação de verbas para a realização de publicidade estatal em geral, e qualquer tentativa de tolher a discricionária aplicação desses valores, em verdade, conforma inequívoca violação a ato administrativo do Poder Executivo Federal.

19. Os argumentos lançados ao longo da petição inicial originam-se em premissas equivocadas e atentam indevidamente contra decisões políticas tomadas no curso regular do processo democrático, em observância aos procedimentos legais de feitura de uma nova lei e após intensa discussão no âmbito das Casas Legislativas.

20. O princípio constitucional da publicidade constante do art. 37, § 1º da CF, sem dúvida, um desdobramento do direito fundamental à informação estampado no inciso XIV do art. 5º do Texto Constitucional, impondo um poder-dever à Administração Pública de informar sobre seus atos, razão pela qual se demonstra patentemente improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

III – a) Caráter educativo e informacional

21. A Procuradora-Geral da República alega que a campanha não tem cunho estritamente educativo e informacional, com divulgação parcial sobre o tema, em

abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”. (BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164-165)

² BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional Contemporâneo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 324.

suposto descumprimento ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal. Ao contrário do que foi aventado, a ação de comunicação promovida pelo Governo Federal reafirma os termos constitucionais, bem assim em relação aos normativos regulamentares, quais sejam, o Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008 e a Instrução Normativa nº 07, de 19 de dezembro de 2014, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

22. Nesse tocante, salutar o destaque para a fiel observância da comunicação oficial em comento no que tange aos objetivos a serem perseguidos, tais como descritos no art. 1º do Decreto nº 6.555/2008:

Art. 1º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais:

I - dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal;

II - divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição;

III - estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas;

IV - disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e

V - promover o Brasil no exterior.

23. O art. 3º da Instrução Normativa Secom-PR nº 07/2014, por sua vez, apresenta as espécies de publicidade utilizadas no âmbito do Poder Executivo Federal:

Art. 3º As espécies de publicidade de que trata o art. 3º, inciso V, alíneas "a" a "d", do Decreto nº 6.555/2008 são conceituadas como segue:

I - Publicidade Institucional: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior:

II - Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com

o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos:

III - Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado;

IV - Publicidade Legal: destina-se a divulgar 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.

24. Não se pode olvidar que a Constituição adota a publicidade como um dos princípios de regência da atividade administrativa, e, como princípio, espelha a ideologia da Constituição, seu postulado e seu fim, na esteira do que preconiza o art. 37, caput e § 1º.

25. À vista deste princípio consagrado constitucionalmente, a Administração Pública, ao dar publicidade à Proposta de Emenda Constitucional ora em debate, nada mais fez do que atendê-lo, levando ao conhecimento da população discussão que atinge praticamente todos os brasileiros, senão sua grande maioria, e que representa uma grande evolução, sem dúvida, nas normas que regulam a Previdência Social.

26. As informações utilizadas na publicidade oficial foram obtidas junto a base de dados fidedigna e que goza de presunção de legalidade e legitimidade, tal qual os atos administrativos. Observe-se trecho do Parecer nº 01150/2017/AGD/CGJ/CJ/CONJUR-MP/CGU/AGU, no qual órgãos técnicos especializados enfatizam a correção dos dados mencionados:

19. A propósito, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), no bojo do NUP 00410.017251/2017-58, elaborou a Nota Técnica nº 07/2017/SEAFI/SOF/MP, em que comprova o déficit do orçamento da seguridade social no montante de R\$ 149,7 bilhões no ano de 2016, com tendência de aumento, com base em dados oficiais amplamente divulgados e utilizados por organismos internacionais e órgãos internos de fiscalização.

20. No que se refere a Previdência Social, confirma-se os dados da publicidade oficial nos termos do item 22 da referida Nota:

22. Finalmente, de acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária -RREO, documento que apura o resultado da previdência pelo critério das despesas empenhadas, a arrecadação de contribuições

previdenciárias da União somou R\$ 360,0 bilhões, enquanto as despesas chegaram a R\$ 498,1 bilhões. Dessa forma, o resultado apurado foi negativo em R\$ 138,1 bilhões.

21. Sobre a Seguridade Social, que abrange a Previdência Social e as demandas assistenciais, o déficit é ainda maior, destacando-se os itens 44 e 45:

44. O RREO de dezembro de 2016 informa que foi desvinculado um total de R\$ 91,7 bilhões de receitas da seguridade social no exercício passado.

45. Dessa forma, como, segundo o mesmo RREO, o déficit do orçamento da seguridade social da União foi de R\$ 257,0 bilhões, ainda que não houvesse a desvinculação de receitas da União, restaria um déficit de R\$ 165,3 bilhões no ano de 2016.

22. Com a comprovação dos dados utilizados nas peças publicitárias, vê-se que carece de justa causa a alegação de falsidade dos dados apresentados bem como a necessidade de informar ao povo brasileiro a real situação fiscal do País, de modo que, enquanto democracia, todos tenham as informações corretas para colaborar na tomada de decisão acerca da necessidade urgente de ser realizada a chamada "reforma da previdência" bem como as consequências para toda a Nação em caso de manutenção do atual status quo.

23. Portanto, as informações divulgadas decorrem de estudo técnico atual das contas públicas, e não violam nenhum dos princípios constitucionais apontados e nem podem ser interpretadas como uma mensagem que objetiva enganar a opinião pública a apoiar a reforma. Pelo contrário: o objetivo da campanha é atender ao princípio da publicidade e o direito à informação da população.

24. Ora, não se pode conferir interpretação restritiva ao caráter informativo, educativo ou de orientação social da publicidade constitucionalmente permitida. A defesa de determinado programa ou proposta legislativa pelo governante eleito, cuja implementação se busca por meio do processo democrático, é ato comunicativo dotado de discricionariedade que deve ser objeto de deferência pelo Poder Judiciário, sob pena de engessamento do debate público. Dito de outra forma, o Poder Judiciário deve adotar uma postura de autocontenção quando da análise do conteúdo da publicidade, especialmente quando embasada em informações oficiais, elaboradas por técnicos com expertise no assunto.

27. No presente caso, a União cumpre o seu dever de garantir que os empregados (*lato sensu*) de todo o país não fiquem alheios ao teor das mudanças propostas nos regimes de previdência existentes no país, em debate no Congresso Nacional, formando seu próprio convencimento e não apenas suportando as consequências advindas das alterações normativas.



28. Neste passo, cumpre trazer à colação as palavras do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, ao comentar o princípio da publicidade e a necessidade de se levar aos administrados o conhecimento de **todos os ATOS da Administração Pública que lhes atingem**:

Princípio da publicidade. Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. **Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.**”

Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado.³

29. Quanto ao argumento de que a Administração Pública, ao desencadear a publicidade sobre a referida PEC, afastou-se da correta finalidade da publicidade oficial, incorrendo em tentativa de manipular a população, merecem ser transcritos os ensinamentos do sempre citado administrativista Hely Lopes Meirelles, que, na mesma linha dos excertos já citados, demonstram, de maneira evidente, que todo e qualquer ato, em sentido lato, ainda em formação, de interesse do administrado, há de seguir o princípio da publicidade, ainda mais, como é o caso, quando as mudanças normativas (atos) não dispensam o conhecimento e debate nacionais:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.⁴

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 13.^a ed., 2001, p. 84.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 25.^a ed., 2000, p. 89.

30. A publicidade em exame tem o objetivo de elevar o conhecimento da população sobre a Previdência e a necessidade da reforma. Seu principal objetivo é o esclarecimento da sociedade sobre a reforma, para que esta possa ser debatida e avaliada, de forma consciente.

31. O fato de o Poder Executivo despender recursos públicos para a realização de campanha de conscientização da sociedade está diretamente ligado às suas funções administrativas. É ele que administra o déficit da Previdência Social, cabendo-lhe, por consequência, a iniciativa de propor mudanças tendentes à solução desse problema que atinge a sociedade brasileira.

32. É nesse contexto que a União vem divulgando nos meios de comunicação as diversas razões para a necessária Reforma da Previdência, tais como a existência de déficit, e a premência de se atingir o princípio da isonomia também no âmbito previdenciário. Além disso, é dever da União demonstrar à população a necessidade de mudança do sistema previdenciário, diante da possibilidade concreta de ausência de recursos para fazer frente ao pagamento de aposentadorias, solucionando a questão previdenciária agora, visando salvaguardar as futuras gerações.

33. É de se notar que a publicidade em questão não suprime, nem antecipa indevidamente o debate a respeito da reforma, até porque não revela, a não ser em breves linhas, o seu conteúdo. Esse debate deve ser travado no Congresso Nacional, onde os mais diversos segmentos da sociedade veem seus interesses defendidos por representantes eleitos que dispõem de ampla liberdade para defender suas opiniões e projetos, o que, de fato, está a ocorrer.

34. A divulgação, por qualquer dos Poderes da União, de publicidade institucional destinada a chamar a atenção para tema relevante a ser discutido por toda a sociedade, mais do que um direito, é um **dever** dos poderes constituídos.

35. Em situação idêntica à do presente feito, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Suspensão de Liminar 1101, **em respeitável decisão de Vossa Excelência,**



reconheceu a validade das campanhas institucionais destinadas a esclarecer importantes aspectos da Proposta de Emenda Constitucional n. 287/2016 (Reforma da Previdência). Confira-se:

“16. O dever de dar publicidade aos atos e às escolhas feitas pelo governo não se cumpre apenas pela publicação dos atos nos meios ordinários, mas pelo compartilhamento de informações claras e objetivas aos cidadãos, apresentando-lhes os dados que deram suporte às escolhas, assim como suas repercussões no plano individual e coletivo. Somente assim, esclarecida sobre as escolhas feitas pelo Governo e sua motivação, poderá a população organizar-se em apoio ou em contraposição à solução engendrada. Enfatize-se que, para que se aperfeiçoem legitimamente, as informações devem ser propagadas de forma ampla, precisa, transparente e fiel, pois não se espera, tampouco se tolera no Estado Democrático de Direito, possa o Governo manipular dados, distorcer informações ou prestá-las a partir de omissões intencionais, abusando da boa-fé do cidadão e da confiança por ele depositada nas instituições.

Ressalte-se que o desvirtuamento das informações prestadas ecoa quase tão gravemente quanto a ausência delas, pois ambas representam desatendimento ao princípio da publicidade e descumprimento dos deveres de transparência e de informação. Se, de um lado, a divulgação de informações contraditórias e desencontradas é um mal, de outro, a alienação representa mal maior, por subtrair do cidadão a capacidade de se definir, de se organizar e propor soluções alternativas, valendo-se, para tanto, da capacidade de influir sobre os representantes que elegeram. Seria mais deletério à democracia representativa que fundamenta o Estado de Direito que os representados se alienassem, deixando de atuar firmemente em defesa de seus interesses e no resguardo dos direitos conquistados.

A linha diretiva traçada na campanha publicitária institucional levada a efeito pelo Governo Federal, do que se pode extrair dos autos eletrônicos, é focada na necessidade e premência da reforma previdenciária, o que não suprime a natureza informativa.

Alarde feito sobre o projeto de emenda constitucional pode desestabilizar pessoas causando-lhes insegurança e angústia, por perceberem o direito ao benefício previdenciário se afastar de si, mas talvez seja esse o mote que impulsionará os cidadãos a buscar dela conhecer e sobre ela se informar. Assentado o convencimento sobre a questão e fixada a opinião favorável ou desfavorável à medida, poderá o cidadão se organizar e influir no debate democrático que se travará sobre a proposta de reforma e seu alcance.

17. Não se pode deixar de atentar ao conteúdo das informações transmitidas nas peças publicitárias em discussão, encaminhadas no sentido de convencer a população sobre a necessidade da reforma previdenciária e da ausência de alternativas para corrigir alegadas distorções que estariam produzindo o desequilíbrio atuarial do sistema, tendo sido apresentada a escolha do Governo por uma proposta de caminho a ser trilhado, o que parece melhor que proposta alguma.

Não se pode perder de vista também que a publicidade institucional alusiva à proposta de reforma da previdência tem como destinatário o público em geral, o que impede seja exposta em termos exclusivamente técnicos e dados complexos e de difícil compreensão, sob pena de não alcançar o objetivo de informar e esclarecer os aspectos mais sensíveis da proposta.

O palco dos debates sobre a validade e acerto dessa escolha é o Congresso Nacional, no qual o povo é representado e onde a sociedade organizada exercerá sua influência a favor ou contra a proposta, travando os debates necessárias e legítimas sobre tema de tamanha relevância social.

18. Assim, a suspensão da campanha publicitária institucional levada a efeito pelo Governo Federal sobre a reforma da previdência, especialmente quando os debates do parlamento já foram há muito iniciados, importa risco de grave lesão à ordem pública administrativa, por subtrair da Administração Pública os meios necessários para divulgação da proposta de reforma, sua motivação e repercussões. A suspensão da campanha causa mal maior que sua continuidade, nada obstando que venha a sofrer, no futuro, restrição pontual em peça publicitária na qual venha a ser detectada propagação de informação inverídica sobre a tema.

Realço que a complexidade da matéria sobre os sistemas previdenciários (Regime Geral de Previdência Social e Regime Público de Previdência Social) pode levar à difusão de assertivas que pareçam controvertidas e informações aparentemente divergentes, não se admitindo apenas sejam elas falsas, porque então corromperiam a finalidade informativa que a Constituição impõe” – destacou-se.

36. Nesse mesmo sentido, confira-se trecho do voto proferido pelo Ministro Maurício Corrêa no Julgamento de Liminar na **ADIN nº 2.472-8**, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra Lei estadual de iniciativa do Poder Legislativo, na qual se incluiu vedação de publicação ou divulgação de matéria que estivesse tramitando na Assembleia Legislativa do Estado, *verbis*:

“(…) 9. Acerca do disposto no § 2º do artigo 1º da lei impugnada, máxime de sua oração final – informa a autoridade requerida [Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul] que teve o escopo de barrar a costumeira interferência do requerente [Governador do Estado] nos projetos de lei de sua iniciativa, através de esclarecimentos levados à opinião pública com o fim de estimular pressão sobre os deputados, que por parte deles não ocorre nenhuma ação desse tipo sobre o executivo.

10. Essa explicação por si só dá a dimensão do clima de desarmonia reinante entre os dois Poderes. Também não me parece constituir nenhum exagero, muito menos qualquer ilegalidade que o Governador do Estado leve ao conhecimento da população que se desincumbiu, **quicá à guisa de programa de governo, dessa ou daquela promessa que haja feito aos seus eleitores, ou que tenha submetido ao Poder Legislativo projeto que reclama urgência de votação, dado o interesse público.**” (ADI 2.472-8/RS, DJ 3.5.2002)

37. Postas essas premissas, conclui-se que a simples divulgação de políticas públicas imprescindíveis para a sociedade brasileira jamais pode ser considerada como tentativa de manipulação da opinião pública. A propaganda publicitária levada a efeito pela União encontra-se na vanguarda dos movimentos de democracia deliberativa surgidos em todo o mundo, já que, ensejando o conhecimento e debate do tema, viabiliza a reação – positiva ou negativa – da sociedade civil, que desta forma encontra possibilidade de participar mais intensamente das decisões políticas do país.

III – b) Separação de Poderes

38. A pretensão carreada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade manifesta tentativa de interferência judicial na condução política do País, em especial diante de questão que já está submetida ao Poder Legislativo por meio do procedimento outorgado ao Constituinte Derivado para tanto (Proposta de Emenda à Constituição), bem como por impedir o Poder Executivo de veicular publicidade institucional de cunho informativo, gerando tumulto nas ações inerentes à publicidade oficial.

39. Outrossim, o acolhimento do pedido representaria ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, ainda mais ao se considerar o contexto particularmente sensível, no qual a publicidade oficial, a despeito de seu caráter sintético e objetivo, pode ser interpretada por um viés estritamente subjetivo e personalizado, o qual certamente pode não representar adequadamente o efetivo conteúdo da mensagem enviada e a percepção social desta.

40. Nesse contexto, cabe registrar que o debate sobre a reforma da Previdência Social ainda se encontra no âmbito político, que envolve a sociedade, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sendo de fundamental importância que sejam realizadas ações de comunicação do Poder Executivo com a sociedade, como vem ocorrendo na campanha publicitária ora questionada.



41. Por isso, a campanha publicitária sobre a reforma da Previdência Social não merece ser suspensa pelo Poder Judiciário, em especial pela necessidade de se preservar a harmonia e independência dos Poderes da República. A decisão objeto do presente pedido geraria insegurança jurídica na relação que se estabelece entre o Poder Executivo e a sociedade, ao impor a suspensão de ações de comunicação importantes para incentivar o debate sobre o tema.

42. Ora, consoante disposto na ordem jurídica nacional, a discussão a respeito dos limites de eventual reforma constitucional deve ser travada pelo Poder Legislativo, onde se encontram os representantes da sociedade democraticamente eleitos. Embora a Procuradora-Geral da República e o Poder Judiciário possam discordar de políticas governamentais, não podem atuar em posição que os transmudem em Legislador positivo, impedindo o Poder Executivo de divulgar os diversos pontos que precisam ser reformados no sistema previdenciário brasileiro.

43. Ao Supremo Tribunal Federal é vedado agir na condição de legislador positivo, extrapolando os limites interpretativos do texto posto, isto é, criando uma terceira hipótese ao previsto no § 10 do art. 62. A temática do respeito ao princípio da separação dos poderes há muito está consolidada na jurisprudência⁵.

44. A doutrina pátria endossa a existência nítida de limites quanto à interpretação constitucional:

Afinal de contas, como lembra Cappelletti, uma coisa é a inevitável criação judicial do direito – no âmbito das causas e controvérsias em que se travam os conflitos de interpretação -, e outra, bem diversa, é aceitar que os juízes atuem como autênticos legisladores, olvidando aquelas virtudes passivas ou limites processuais que tão profundamente diferenciam os processos judiciais dos

⁵ Conforme se colhe do seguinte acórdão: Agravo regimental no recurso extraordinário. Precedente do Plenário. Ausência de trânsito em julgado. Possibilidade de aplicação. Tributário. Imposto de importação. Artigo 5º, da Lei nº 10.182/01. Extensão de benefício fiscal com base no princípio da isonomia. Impossibilidade de atuação do judiciário como legislador positivo. (...) 2. Não pode o Poder Judiciário, a pretexto de conceder tratamento isonômico, atuar como legislador positivo para estabelecer benefícios tributários não previstos em lei, sob pena de afronta ao princípio fundamental da separação dos poderes. Aplicação da orientação firmada no RE nº 405.579/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 4/8/11. STF. RE 606171 AgR. Relator: Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 07/02/2017. Acórdão Eletrônico DJe-040 Divulg 02-03-2017 Public 03-03-2017. E ainda: Súmula Vinculante nº 37: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

processos de natureza política e que milênios de sabedoria humana consagraram em fórmulas lapidares, tais como *nemo iudex in causa propria*, *nemo iudex sine actore*, *ubi non est actio, ibi non est iurisdictio e audiatur et altera pars*, entre tantas outras de idêntica inspiração.⁶

45. Questão ontologicamente idêntica à presente foi levada ao conhecimento do **Supremo Tribunal Federal** por meio da **STA 834/DF**, após a concessão de tutela antecipada que implicou a suspensão da campanha publicitária #SOMOS TODOS BRASIL# OLIMPÍADA RIO-2016, nela sendo consolidado o entendimento de que na ausência de patente desvirtuamento da publicidade oficial, como se verifica no caso ora examinado, deve prevalecer o direito fundamental de informação. Confira-se tal decisão:

STA 834 / DF - DISTRITO FEDERAL
(SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA)
Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Presidente
Julgamento: 17/10/2016
Publicação: DJe-238 DIVULG 08/11/2016 PUBLIC 09/11/2016

Relatório

1. Suspensão de tutela antecipada ajuizada pela União objetivando a suspensão da decisão proferida pelo Desembargador Relator do Agravo de Instrumento n. 0015177-77.2016.4.01.0000/GO (Tribunal Regional Federal da Primeira Região), pela qual:

“deferido o pedido de antecipação de tutela recursal formulado na inicial, determinar a suspensão da campanha publicitária ‘Somos Todos Brasil’, pertinente aos ‘Jogos Rio 2016’, implementada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, em todos os meios de comunicação e em todo o território nacional, abstendo-se, ainda, a promovida de promover outras campanhas de propaganda dos aludidos Jogos, cujo conteúdo extrapole os caracteres educativo, informativo ou de orientação social.

Oficie-se, com urgência ao Sr. Secretário de Comunicação Social da Presidência da República, para fins de ciência e imediato cumprimento desta decisão, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), por dia de eventual descumprimento, nos termos do art. 537, parágrafos, § 1º, incisos I e II, e 2º, do novo CPC vigente, sem prejuízo das sanções previstas no parágrafo 3º do art. 536 do referido diploma processual civil”.

2. Em 2.5.2016, o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu a suspensão da tutela antecipada nos termos seguintes:

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional - Ed. Saraiva.

“O deferimento do pedido de suspensão exige a presença de dois requisitos: a matéria em debate ser constitucional acrescido da ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Na hipótese em apreço, encontra-se devidamente demonstrada a matéria constitucional em debate: a interpretação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Passo então ao exame do segundo requisito: ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

A decisão atacada determinou a suspensão da campanha publicitária do Governo Federal denominada “#SomosTodosBrasil” sobre os jogos olímpicos do Rio de Janeiro de 2016. **Fundamentou-se, para tanto, na alegação de que referida peça teria o caráter de marketing político-partidário a fim de introjetar na população a ideia de que os referidos jogos serviriam de solução ou, até mesmo, ocultação para os graves problemas do País.**

Pois bem. Examinemos então o teor da referida campanha publicitária a fim de saber se, a princípio, ela atende ou não os ditames constitucionais sobre o tema.

A Constituição Federal, no art. 37, § 1º, dispõe 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”.

Essa regra é, sem dúvida, um **desdobramento do direito fundamental à informação** estampado no inciso XIV do art. 5º do Texto Constitucional, **que impõe um poder-dever à Administração Pública de informar sobre seus atos.**

Contudo, como se nota pelo dispositivo constitucional em comento – e, até mesmo, em obediência ao princípio da separação dos poderes, que veda ao Poder Judiciário substituir-se ao Administrador Público –, **o controle judicial da publicidade dos órgãos públicos deve ser feito a partir desses parâmetros da Carta Política.**

Será então inconstitucional a publicidade que contenha quaisquer **nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de servidores públicos ou, até mesmo, de partidos políticos.** como decidiu, por exemplo, o STF no RE 191.668, de relatoria do Ministro Menezes Direito.

Com efeito, segundo consta na página da internet da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a campanha “#SomosTodosBrasil” “visa despertar o sentimento de pertencimento e união dos brasileiros, além de valorizar nossa identidade cultural”.

A descrição da peça, conforme consta na decisão de primeiro grau, é a seguinte:
“# Somos Todos Brasil

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 são uma conquista de toda a nação. E para promover o envolvimento e despertar o sentimento de pertencimento de mais de 200 milhões de brasileiros, o Governo Federal já deu início a uma série de ações de comunicação com o tema:

#Somos Todos Brasil

Espera-se que esse conceito inspire o discurso de comunicação transmitindo os valores sintetizados nessas três palavras.

- O sentimento de pertencimento e união.
- A nossa identidade cultural, os atributos que nos caracterizam como povo e nação.

- A nossa capacidade de realizar.
- Valores que são típicos do esporte, mas também presentes na vida dos brasileiros, como garra, superação, solidariedade, talento e respeito.

Assista aos vídeos da campanha e utilize os papéis de paredes (wallpapers) para mostrar a nossa força e união pelo país.

Participe desse movimento.

Afinal, somos todos Brasil!”.

Os jogos olímpicos de 2016 serão disputados pela primeira vez na América do Sul, representando um importante momento de visibilidade interna e, sem dúvida, internacionalmente.

Assim, entendo, a princípio, que a conclamação da população brasileira com o objetivo de despertar um “sentimento de pertencimento e união dos brasileiros, além de valorizar nossa identidade cultural”, não ofende preceito constitucional.

Como visto, não há na citada peça publicitária nenhuma menção ou referência a nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades, de servidores públicos ou, até mesmo, de partidos políticos.

O alegado fundamento subliminar utilizado pela decisão atacada é de difícil comprovação em razão do quanto veiculado.

Foi o que anotou o Ministro Maurício Corrêa no julgamento por esta Suprema Corte da **ADI 2.472**, manejada contra a Lei gaúcha 11.601/2001, que vedava a publicidade que constituísse propaganda subliminar:

“6. Com relação ao § 2º do artigo 1º, que proíbe ‘toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo’, e em uma primeira visão, parece repetir o conceito de seu caput e assim não seria inconstitucional, à medida que veda a publicidade de atos governamentais que caracterizem promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, como já o é pela Constituição (CF, artigo 37, § 1º).

7. A permanência do preceito, contudo, pode gerar perplexidade na sua aplicação prática, tendo em vista a dificuldade para se estabelecer a correta distinção entre o que é propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósitos de governo e o que não é, circunstância que pode causar obstáculos ao dever constitucional de informar e de prestar contas, a que se submete o agente público, extrapolando, assim, os limites específicos do § 1º do artigo 37 da Constituição” (grifei).

Dessa maneira, a impossibilidade de veiculação de publicidade institucional – quando não contiver nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, servidores públicos ou, até mesmo, de partidos políticos – deve ser vista como medida excepcional, só tomada em situações extremas, o que não me parece ser a hipótese em apreço.

Isso posto, defiro o pedido liminar para suspender a tutela antecipada deferida nos autos do Agravo de Instrumento 0015177-77.2016.4.01.0000/GO, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região”.

3. Em 7.10.2016, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo reconhecimento da prejudicialidade desta suspensão.

Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO.

4. A presente suspensão está prejudicada.

5. Como destacado pela Procuradoria-Geral da República:



“(…) a discussão e o pleito parecem haver perdido a sua razão de existir, considerado o término do evento objeto da campanha publicitária impugnada na origem e os efeitos da liminar concedida pela Presidência do Supremo Tribunal Federal, que atendeu, de forma plena, ao afastar a suspensão da publicidade de que trata o caso, a pretensão do ente requerente”.

6. Assegurada a divulgação da campanha publicitária do Governo Federal denominada “#SomosTodosBrasil”, nos termos da decisão proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, aliada à circunstância do encerramento da Olimpíada Rio - 2016, em 21 de agosto de 2016, tem-se por demonstrada a perda superveniente de interesse de agir da Requerente. (...) **(grifamos)**

46. Todas essas considerações, aliadas à objetividade dos precedentes destacados, nos levam à conclusão de que a pretensão da petição inicial ofende diretamente o dever de a Administração dar a devida publicidade a seus atos e ações de interesse da sociedade, restringindo-o, em verdade, na medida em que realiza **avaliação puramente subjetiva acerca do alcance da publicidade.**

47. Em síntese, o acolhimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade configuraria ofensa ao princípio republicano e ao da separação dos poderes, na medida em que interfere no próprio processo legislativo, inviabilizando divulgação de matéria relevante à deliberação do Corpo Legislativo, matéria essa que poderá ser questionada e refutada por todos os grupos políticos interessados, no parlamento.

IV. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO IMPLEMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

48. Para a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, exige-se a presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, de modo a se comprovar o perigo de lesão irreparável, já que se trata de exceção ao princípio, segundo o qual, são os atos normativos presumivelmente constitucionais.

49. A aferição desses requisitos se dará pela Suprema Corte com espeque na conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada, conforme destaca a doutrina do Min. Alexandre de Moraes:



A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a 'conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada', permitindo, desta forma, uma maior subjetividade na análise da 'relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão', bem como da 'plausibilidade inequívoca' e dos evidentes 'riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente', ou, ainda, das 'prováveis repercussões' pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da 'relevância da questão constitucional' e 'relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica'.⁷

50. Em relação ao *fumus boni iuris*, a Requerente não demonstrou sua presença de forma satisfatória, uma vez que as suas alegações quanto à suposta inconstitucionalidade dos dispositivos objurgados estão desprovidas de lastro jurídico. A opção do legislador é legítima e encontra respaldo em ponderação realizada entre as diversas opções inseridas no campo da discricionariedade. Sobre o assunto traz-se a baíla doutrina de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto⁸:

(...) não é apenas o Poder Judiciário que realiza ponderações entre interesses constitucionais contrapostos. O Legislativo e a Administração Pública também o fazem, e até mesmo particulares, quando têm de resolver, no âmbito de suas atividades, colisões entre normas constitucionais.

Aliás, numa democracia, quem tem primazia na ponderação é o legislador que, ao regulamentar as mais diferentes matérias, deve levar em consideração as exigências decorrentes de normas e valores constitucionais por vezes conflitantes. (...) O legislador, naturalmente, dispõe de uma margem de escolha para realizar essa ponderação, pois ele não é um mero executor de decisões já integralmente contidas na Constituição. Este espaço de livre conformação na ponderação legislativa tem fundamento no princípio democrático. Mas esta margem não é infinita. (...) Contudo, dentro da margem que possui, a decisão do legislador não deve ser invalidada pelo Judiciário, ainda que o juiz não a considere ideal, tendo em vista o dever de deferência jurisdicional diante das normas legislativas, decorrente do princípio democrático.

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2016, p. 1166.

⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014

51. Finalmente, destaque-se que além de não estar configurado o *fumus boni juris*, consoante demonstrado alhures, também não se verifica na presente hipótese o *periculum in mora*, mormente ao se considerar a existência de inúmeros outros canais de comunicação e troca de ideias, aptos a permitir a participação democrática da população e da sociedade civil interessada nos aspectos concernentes à Reforma da Previdência, bem como na eventual influência política sobre o Congresso Nacional.


V. CONCLUSÃO

52. São essas, Senhor Consultor-Geral da União, as considerações julgadas pertinentes, diante dos subsídios oferecidos pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as quais propomos sejam apresentadas ao Colendo Supremo Tribunal Federal, a título de informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.863.

À consideração superior.

Brasília, 28 de dezembro de 2017.

Stanley Silva Ribeiro
Advogado da União


Célia Maria Cavalcanti Ribeiro
Consultora da União