

Parecer Vicente Ráo

Sobre a Lei N° 4680/65 e seu
Decreto Regulamentador N° 57.690/66
(Em 02 de Maio de 1967).
Dr. Vicente Ráo Advogado



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE

Vicente Rao

Parecer

Sobre a Lei Nº 4680/65 e Seu
Decreto Regulamentador Nº 57.690/66
(Em 02 de Maio de 1967).

Dr. Vicente Ráo Advogado

Re-Edição - Março de 2004

Sobre a Lei e o Decreto da Propaganda

Tendo em vista a interpretação dada pela ABA – Associação Brasileira de Anunciantes, à Lei 4.680 e seu regulamento aprovado pelo Decreto 57.690, e publicada no exemplar de março de 1967 da revista Propaganda, sob o título “17,65% Permanece”, a ABAP solicitou parecer à respeito, com intuito de esclarecer a controvérsia.

Em resumo, o parecer aponta o seguinte:

“Não vemos como se possa contestar a aplicabilidade da Lei e o seu regulamento”.

“Os anunciantes estarão sujeitos às penalidades estabelecidas na lei, no caso de infração de qualquer dispositivo”.

“A solução adotada pela ABA não nos parece a mais adequada, pois a ninguém é permitido recomendar que se aplique ou não se aplique a lei”.

“Enquanto vigir aquele dispositivo (artigo 11) as agências deverão acatá-lo e cumpri-lo”.

Transcrevemos abaixo a íntegra do parecer:

A Consulta

Quer a ABAP saber:

- a) Se o fato de a Lei haver atribuído ao Ministério do Trabalho a fiscalização de sua aplicação, teria anulado as normas gerais contidas no diploma legal.
- b) Se, por estabelecer normas trabalhistas, não poderá ser aplicada às relações comerciais entre anunciantes agências e veículos.
- c) Se o decreto que a regulou, estabelecendo disciplina para tais relações, deve ser cumprido em face do invocado pela ABA.
- d) Como deverão comportar-se as agências em face do disposto no artigo 11 do Decreto 57.690?

Parecer

1. A Circular da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), (cuja cópia figura na Consulta em anexo), não veio acompanhada dos pareceres jurídicos a que faz referência. Dos simples resumos, ou alusões que dessa Circular constam, verifica-se entender a ABA, com base em tais pareceres, que

tanto a lei nº 4.680 como o decreto 57.690, que a regulamentou, não se aplicam às relações comerciais entre as três partes em apreço, ou seja, anunciante, agência e veículo”,

– isto porque

“aqueles textos legais procuram regular o exercício das profissões de publicitários e de agenciador de propaganda”,

mas, o fazem

“sob o fundamento que visa preservar as relações empregatícias entre o veículo e a agência com os seus empregados, isto é, publicitários e os agenciadores de propaganda.

- concluindo por sustentar que

“prova desse entendimento é o fato de a fiscalização da aplicação da lei 4.680 estar atribuída aos agentes do Ministério do Trabalho”.

Com a devida vênia, divergimos dessa conclusão e de seus fundamentos.

A circunstância de a fiscalização haver sido atribuída ao Ministério do Trabalho, não significa, de modo algum, que a lei em questão, contenha só e unicamente normas de natureza trabalhista, ou de direito do trabalho, atendendo-se a que ela dispõe de modo integral sobre o exercício da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda, e, mais, dá outras providências, como passamos a demonstrar:

2. De fato, o art. 17 da lei nº 4.680/65 assim, textualmente, dispõe:

A atividade publicitária nacional será regida pelos princípios e normas do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda instituído pelo I Congresso de Propaganda, realizado em outubro de 1957, na cidade do Rio de Janeiro”.

As normas desse Código, pois, foram dessarte, incorporadas à lei nº 4.680/65, no que concerne à atividade publicitária nacional, alcançando todos quantos a ela se dedicam.

Pois bem: - a Parte Primeira do Código de Ética dos Profissionais de Propaganda, em seu nº 8, diz e prescreve:

“a comissão é a retribuição, pelos veículos do trabalho profissional, devida exclusivamente às agências e aos corretores da propaganda. A comissão se destina à manutenção das agências e dos corretores de propaganda e não poderá ser transferida aos anunciantes”.

Por sua vez, o § 2º do art. 11 do decreto nº 57.690 (de 1º de fevereiro de 1966), que contém o “Regulamento para a execução da lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965”, declara:

“desconto é o abatimento concedido pelo veículo de divulgação como estímulo à Agência de propaganda que dele não poderá utilizar-se para rebaixa dos preços de tabela”.

Semelhante disposição, de natureza regulamentar, é, ou não, válida?

Contém, acaso, matéria estranha à Lei? – É o que vamos examinar.

3. É certo que, segundo velha, sábia e sempre atual lição de PIMENTA BUENO (Dir. Publ. Brasil a páginas 236 e ss.) o Executivo, ao exercer a função regulamentar, “não deve criar direitos ou obrigações novas que a lei não criou, ordenar ou proibir o que a lei não ordenou nem proíbe, extinguir ou anular direitos ou obrigações novas que a lei conferiu, criar princípios novos ou

diversos, alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir um ato, atingir, alterando-o por qualquer modo, o texto, ou o espírito da Lei”.

E, como é sabido, o regulamento constitui legislação secundária, que da lei se distingue substancialmente:

“porque a lei, dentro do único limite que a Constituição lhe traça, pode escolher livremente a relação de fato que quer disciplinar e pode discipliná-la como melhor se afigura ao legislador, ao passo que ao regulamento não se permite exceder, nem restringir, a matéria regulada em lei e exatamente como a lei a disciplina; aquela define e ordena uma relação de fato, transformando-a em relação de direito, enquanto este não tem outro conteúdo, nem outra finalidade, a não ser a execução desta disciplina. Alí, a regra geral de direito; aqui, o preceito, prático de sua execução”.(RÁO; O Direito e a Vida dos Direitos, vol I, tomo I, nº 223, pg. 352).

Tudo isto é certo e é pacificamente admitido pela doutrina e pela jurisprudência.

Mas, é igualmente certo que a disposição do art. II § 2º do decreto regulamentar nº 57.690/66 não criou direitos nem obrigações não constantes da lei; não contém ordens, ou proibições, fora da lei; não extinguiu direitos, ou obrigações legalmente pré-existentes; não estabeleceu princípios novos ou diversos dos consagrados em lei; não impôs novas formas para algum ato jurídico, não alterou, de qualquer modo, o texto, ou o espírito da lei; não criou qualquer nova relação jurídica, -

limitando-se,

apenas, a reproduzir a disposição do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda (supra transcrita), que tem força de lei, porque como tal foi mandado aplicar pelo art. 17 da lei nº 4.680/65; porque esta lei adotou (e, pois, incorporou ao seu texto) não só os princípios, mas também as normas do aludido Código –

4. Não vemos como se possa contestar a aplicabilidade da lei nº 4.680/65 e o seu regulamento aprovado pelo decreto nº 57.690/66

a todos quantos, anunciantes, agentes e veículos, figuram como partes ou intermediários na relação de propaganda.

Os artigos 2º, 3º e 4º da lei nº 4.680/65 definem o que sejam agenciadores de propaganda, agência de propaganda e veículos de propaganda, após haver o art. 1º considerado como publicitários aqueles que, “em caráter regular e permanente exercem funções de natureza técnica da especialidade, nas agências de propaganda, nos veículos de divulgação, ou em quaisquer empresas nas quais se produz propaganda”, definida esta, pelo art. 5º como sendo qualquer

forma remunerada de difusão de idéias, mercadorias, ou serviços, por parte de um anunciante identificado”.

E o diploma legal, em apreço, não contém só e unicamente normas reguladoras ou disciplinadoras da relação de trabalho entre essas diversas categorias de publicitários; antes, cuidando de sua organização, também dispõe, de modo expresso, sobre as comissões e descontos devidos aos agenciadores e às agências de propaganda (Cap. VI) e em seu art. (Cap. VI), adota com força de lei, como dito, o Código de Ética dos Profissionais de Propaganda.

5. Lei é, essa, portanto, reguladora do exercício de determinada atividade profissional, isto é, da profissão de publicitário e de agenciador de propaganda (com mais providências) e não, apenas disciplinadora de relações trabalhistas.

6. Por ser este ou aquele o órgão fiscalizador do fiel cumprimento de suas disposições, nada importa. Nem por isso se altera a qualificação dessa lei, como lei especial que rege determinada atividade profissional. Lei que nem por ser especial perde a sua universalidade, ou seja, sua aplicação a todas as pessoas e a todas as relações que reúnem as condições por ela estabelecidas e, por isso, em sua força obrigatória incidem.

7. O texto dessa lei se estende de modo a abranger, absorvendo-o por inteiro, o do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda. Este Código disciplina, pormenorizadamente, todas as relações decorrentes da atividade publicitária, inclusive das relações comerciais entre anunciantes, agente e veículo; - e é de natureza

imperativa a ordem consagrada pelo art. 17 da mesma lei, quando manda e dispõe que a atividade publicitária nacional.

será

regida pelos princípios e normas do dito Código.

8. O Estatuto examinado (lei e Código por ela adotado) contém normas gerais de direito, que o respectivo regulamento (dec. cit.) reitera, estabelecendo os meios práticos de sua execução. Ora, o Executivo pode e deve – por força da lei, no caso, cumprir e fazer cumprir esses mandamentos legais, máxime os de sentido imperativo, através de todos os órgãos que indicados forem; e, na espécie, a norma legal estende a obrigação de vigilância inclusive às associações civis e aos órgãos de classe representativos dos profissionais por ela contemplados.

9. É verdade que o Código de Ética se refere, apenas, à comissão, mas, como se depreende da disposição do art. 11 da lei 4.680/65 e dos preceitos de seu regulamento de execução (dec. Nº 57.690/66) este vocábulo tanto abrange a comissão dos agenciadores, quanto o desconto devido ou concedido às agências de propaganda.

10. A decisão do plenário da A.B.A., entendendo de não aplicar a lei nas relações entre anunciantes, agência e veículo, afigura-se-nos muito delicada, uma vez que, tais sejam os casos, poderá criar sérios problemas aos seus associados, que estarão sujeitos às penalidades, estabelecidas na lei, nos casos de infração “de qualquer dispositivo”, que vão até dez vezes o salário mínimo para cada ato infringente.

Seria mais recomendável, na defesa dos interesses dos próprios associados da A.B.A., que a matéria não fosse objeto de tratamento tão simplista, atendendo-se a que a vigência e a aplicação da lei são imperativos de ordem pública e não cessarão de existir diante de uma simples deliberação do plenário de associação privada, cujo valor, em oposição ao jus cogens, é inteiramente ineficaz.

A solução adotada pela A.B.A. não nos parece a mais adequada, pois a ninguém é permitido recomendar que não se aplique a lei. A interpretação doutrinária não chega a tanto. Aliás, segundo as recomendações da circular examinada, a interpretação da A.B.A., a despeito de privada, terminou sendo ab-rogante, pois conclui recomendando a não aplicação da norma.

Rigorosamente, a interpretação ab-rogante, só compete ao Poder Legislativo, a quem incumbe a interpretação legal ou autêntica. Há os que a estendem ao Judiciário, mas ninguém, até hoje, admitiu ser possível a ab-rogação da lei pela interpretação privada.

Além do mais, a interpretação ab-rogante, expressa na circular da ABA, não observa as regras clássicas que disciplinam este tipo de entendimento interpretativo, que somente se configura quando entre duas normas jurídicas surge incompatibilidade irreductível e, por isso, uma delas deve ser havida como inexistente. Diz-se ab-rogante a interpretação que, em virtude do conflito, deixa de aplicar um dos preceitos legais. A ab-rogação pressupõe a existência de textos aparentemente antagônicos. Daí as conhecidas regras: - a norma de categoria superior prevalecerá sobre a de categoria inferior, a principal sobre a acessória, a cogente sobre a dispositiva ou, se forem equivalentes os textos opostos, serão tidos ambos como inexistentes.

Na espécie, porém, não existem textos antagônicos ou conflitantes, que justifiquem a interpretação ab-rogante proposta pela ABA. O decreto que regulamenta a lei não inovou e não dispôs de maneira contrária ao texto legal. Se isto houvesse ocorrido, é óbvio que deveria prevalecer a norma de categoria superior. Mas isto não ocorreu e o regulamento desenvolve com força de legislação secundária e de execução, os preceitos absorvidos, como já vimos, pelo artigo 17 da Lei principal. E, finalmente, o direito consuetudinário invocado não pode ser oposto à lei

11. Pelas considerações acima expostas cremos haver respondido os itens "a", "b" e "c", da consulta.

Quando à indagação do item "d", nosso parecer é no sentido de que a norma deve ser cumprida, mesmo porque se trata de

imposição de caráter imperativo, contida no mandamento de proibição que o decreto desenvolve.

Não nos cabe discutir se é ou não justo o disposto pelo artigo 11 do Regulamento e, sim, se deve ou não ser obedecido. A resposta é afirmativa, porque pode furtar-se ao cumprimento da lei. Enquanto vigir aquele dispositivo, as agências deverão acatá-lo e cumpri-lo, caso contrário estarão infringindo disposição proibitiva absoluta, sujeitando-se, por isso, às punições que a própria lei estabelece.

São Paulo, 2 de maio de 1967

(a) VICENTE RÁO



Associação Brasileira de Agências de Publicidade
Rua Pedroso Alvarenga, 1.208 - 8º andar - São Paulo - SP
04531-004 - Tel.: (55 11) 3079-6966 - Fax: (55 11) 3167-6503
e-mail: abap@abap.com.br - Site: www.abap.com.br