



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº

, DE 2022

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1394, de 2016, que “disciplina a aplicação de percentual de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção”.

Autor: Deputado RODRIGO DELMASSO

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1394/2016, cuja ementa se encontra acima reproduzida.

Conforme o art. 1º a proposição visa disciplinar “a aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas no âmbito do Distrito Federal, bem como estabelece procedimentos e rotinas voltados à prevenção de atos de corrupção”.

Já o art. 2º determina que no mínimo de 5% (cinco por cento) da dotação orçamentária prevista para publicidade deve ser investida em “ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção”. Os seus §§ 1º, 3º e 4º dispõem sobre as ações e os programas a serem desenvolvidos, enquanto o § 2º obriga que seja respeitada a proporção prevista no caput em relação ao tempo de uso de rádio, televisão e outras mídias de massa.

O art. 3º, por seu turno, prevê a possibilidade de se fazer treinamentos relacionados aos procedimentos e rotinas a serem adotados diante de situações propícias a prática de atos de improbidade administrativa. O § 1º trata do objetivo dos referidos procedimentos e rotinas, o § 2º dispõe sobre a elaboração de um código de conduta e o § 3º facultam que a administração mantenha os citados códigos em link disponibilizado em sítios eletrônicos do Poder Executivo. Já o § 4º versa sobre a exposição de cartazes ou outros meios de divulgação em repartições de atendimento ao público sobre os preços dos serviços cobrados e outras informações atinentes aos órgãos de controle.

Pelo art. 4º, “aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, à Lei Federal nº

12.846, de 1º de agosto de 2013” (sic).

A regulamentação da lei está prevista no art. 5º.

Finalmente, os arts. 6º e 7º veiculam, respectivamente, as cláusulas de vigência da lei (a partir de noventa dias após a data de sua publicação) e de revogação das disposições contrárias.

O autor, na justificação do projeto, afirma que a prevenção à corrupção, transparência e proteção de informações é uma medida proposta pela campanha “10 Medidas Contra a Corrupção” promovida pelo Ministério Público Federal – MPF, que sugere o investimento de pelo menos 5% (cinco por cento) da dotação prevista para a publicidade em “ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção”.

Na sequência, o nobre autor aduz que a proposição respeita o § 1º do art. 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre o caráter educativo das campanhas dos órgãos públicos e reproduz a justificação apresentada dentro da campanha do MPF.

O PL nº 1394/2016 foi distribuído à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

A proposição, arquivada no final da legislatura passada, teve sua retomada de tramitação aprovada por meio da Portaria-GMD nº 08, de 12 de fevereiro de 2019.

Na CFGTC, o projeto foi aprovado na íntegra na 6ª Reunião Ordinária, de 29 de agosto de 2019.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer de caráter terminativo sobre admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições submetidas à apreciação da Casa, bem como do mérito de matéria de natureza orçamentária, conforme art. 64, II, “c”, do RICLDF.

Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por um oitavo dos Deputados.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas. Dessa forma, as proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 1394/2016 visa a destinar às “ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção” pelo menos cinco por cento da dotação fixada para publicidade no orçamento distrital.

Inicialmente, cumpre informar que, nos termos do § 1º do art. 37 da Constituição Federal, reproduzido no art. 22, V, “a”, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, as campanhas publicitárias dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. A veiculação de publicidade institucional com fim diverso destes configura desvio de finalidade e desrespeito ao princípio da legalidade administrativa.

Por seu turno, o § 1º do art. 22 da LODF, que trata da publicação de despesas realizadas com publicidade e propaganda, faz referência ao plano anual de publicidade. O referido parágrafo foi regulamentado pela Lei nº 3.184, de 29 de agosto de 2003, que, no seu art. 3º, determina que as despesas com propaganda e publicidade guardarão consonância com o Plano Anual de Publicidade e Propaganda, a ser publicado no órgão de divulgação de cada um dos Poderes do Distrito Federal, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual e discriminará as despesas programadas e nela aprovadas (§ 1º).

Na lei orçamentária anual, de acordo com o § 9º do art. 149 LODF, as despesas com publicidade do Poder Legislativo e dos órgãos ou entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo serão objeto de dotação orçamentária específica, destinando-se, no mínimo, dez por cento de seu total para contratação de veículos alternativos de comunicação comunitária impressa, falada, televisada e on-line sediados no Distrito Federal.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2019 – LDO/2019, Lei nº 6.352, de 7 de agosto de 2019, em relação às despesas com propaganda e publicidade, estabelece o seguinte (negritos editados):

Art. 18. As despesas relacionadas à publicidade e propaganda do Poder Legislativo, dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta do Poder Executivo e da Defensoria Pública do Distrito Federal devem constar de ação específica.

§ 1º As despesas previstas no caput, além de estarem classificadas em ação específica, devem ser registradas em subtítulos com esta finalidade, segregando-se as dotações destinadas a despesas com publicidade institucional daquelas destinadas a publicidade de utilidade pública.

§ 2º Conforme dispõe o art. 149, § 9º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, deve ser destinado um mínimo de dez por cento da dotação orçamentária total de publicidade e propaganda para a contratação de veículos alternativos de comunicação comunitária impressa, falada, televisada e on-line sediados no Distrito Federal.

§ 3º As despesas de que trata o caput somente podem ser suplementadas ou criadas por meio de lei específica, exceto os subtítulos destinados à Publicidade e Propaganda Institucional, quando destinadas à publicação de atos oficiais, assinatura e aquisição de periódicos, utilizando-se a Modalidade de Aplicação 91.

§ 4º Fica vedado o remanejamento de recursos das áreas de saúde, educação e segurança para atividades de que trata este artigo, salvo quando o remanejamento ocorrer no âmbito das respectivas áreas.

Quanto à matéria sob exame, observa-se que a inovação da LDO/2020 em relação às demais normas legais diz respeito somente à previsão de utilização de subtítulos específicos, com o objetivo de segregar as dotações destinadas a despesas com publicidade institucional daquelas reservadas para publicidade de utilidade pública, não dispondo, portanto, sobre a execução da ação.

Por seu turno, as dotações da Lei Orçamentária distrital (Lei nº 6.482, de 9 de janeiro de 2020) voltadas para as ações de publicidade e propaganda do Governo do Distrito Federal para o ano de 2020 já se encontram aprovadas e não contemplam a despesa de que trata a proposição. Assim, a aprovação do PL sob exame, certamente, influenciaria na programação financeira e no cronograma de desembolso, impactando, portanto, o planejamento orçamentário.

Por todo o exposto, constata-se que a matéria de que dispõe o projeto, ao estabelecer uma nova diretriz para a execução do orçamento, visa introduzir no ordenamento jurídico uma norma atinente ao planejamento orçamentário, o que é reservado à LDO, cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Ressalta-se, ainda, que até mesmo emendas à LODF que visem restringir a margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo para elaboração de leis orçamentárias são consideradas inconstitucionais, conforme se pode constatar no acórdão transcrito a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 88/2015. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25% NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E DE 3% NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA DISTRITAL. CARÁTER ORÇAMENTÁRIO. RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE FORMAL PRONUNCIADA. É inconstitucional a Emenda à Lei Orgânica Distrital nº 88/2015, do ponto de vista formal, ante a inobservância do modelo de processo legislativo federal, em especial das regras atinentes à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar a instauração de processo legislativo que, relacionado à vinculação de receita de impostos a despesa específica (manutenção e desenvolvimento da educação básica e do ensino superior público distrital), restrinjam a margem de discricionariedade conferida ao Chefe do Poder Executivo para a elaboração das leis orçamentárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente. Maioria ([Acórdão n.1020464](#), 20150020300034ADI))

Ademais, vincular parte de uma dotação orçamentária para atender continuamente uma despesa, provocaria diversos efeitos danosos ao planejamento, como o engessamento orçamentário, o qual reduz a flexibilidade de alocação dos recursos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

No caso da despesa com propaganda e publicidade, os gastos são previstos no plano anual de publicidade, elaborado a partir de um levantamento das necessidades da administração distrital. Considerando-se que o valor disponível para custear a referida despesa é limitado, certamente, diversas demandas por publicidade não já são contempladas no referido plano, sendo contempladas somente ações consideradas prioritárias para viabilizar as políticas públicas constantes do planejamento governamental.

Diante de todo o exposto, considerando-se que a matéria disciplinada na proposição deve ser tratada na LDO, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conclui-se pela inadmissibilidade do PL quanto à adequação orçamentária e financeira, restando prejudicada a análise de seu mérito.

Isso posto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade** do PL nº 1394/2016, nos termos do art. 64, II e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY

Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 001** Deputado(a) Distrital, em 06/04/2022, às 12:54, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=
Código Verificador: **0724354** Código CRC: **E9FA3C6B**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00018497/2020-46

0724354v2