



**PARECER Nº /2017**

**Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 367, de 2015, que *"dispõe sobre a destinação de 1% (um por cento) da dotação prevista para publicidade e propaganda oficial do Governo do Distrito Federal para campanha de promoção e divulgação das feiras livres e permanentes localizadas no Distrito Federal"*.**

**Autor: Deputado RODRIGO DELMASSO**

**Relator: Deputado RAFAEL PRUDENTE**

## **I – RELATÓRIO**

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 367/2015, que visa a destinar, nos termos do seu art. 1º, um por cento da dotação orçamentária prevista para publicidade e propaganda oficial do Governo do Distrito Federal para campanhas de promoção e divulgação das feiras livres e permanentes localizadas no Distrito Federal. No seu parágrafo único, especificam-se os veículos de comunicação a que se aplicam a publicidade.

O art. 2º estabelece que "nas despesas com publicidade de que trata o art. 1º da presente lei, deverá ser observado o que prescreve o § 9º do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal."

Por seu turno, os arts. 3º e 4º veiculam, respectivamente, as cláusulas de vigência da lei (a partir da data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.

O projeto, conforme sua justificação, tem por finalidade "destinar 1% (um por cento) da dotação prevista para a publicidade oficial do Governo do Distrito Federal ao visto de promover o fomento da economia e divulgação das feiras do Distrito Federal."

Ressalta-se que a medida visa a promover os produtos disponíveis nas feiras livres e permanentes localizados no âmbito do Distrito Federal para aumentar suas vendas, bem como prestigiar os feirantes locais, além de fomentar o aquecimento da economia local.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
R Nº	367 / 2015
Fis. 10	Rubrica <i>Genes</i>



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



Por fim, afirma-se, na justificação do PL, que ele está em conformidade com o art. 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo o qual "prevê como sendo objetivos prioritários do DF promover o bem de todos e proporcionar o atendimento das demandas da sociedade, deve preservar o desenvolvimento e crescimento da economia".

O PL nº 367/2015 foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

O projeto foi aprovado pela CDESCTMAT, sem emendas, na 9ª reunião ordinária, realizada no dia 15 de junho de 2016, com emissão do Parecer do Vencido nº 2 – CDESCTMAT, do Deputado Cristiano Araújo. O relator inicial da CDESCTMAT, Deputado Chico Vigilante, apresentou parecer pela rejeição do projeto, sob alegação de que a publicidade pretendida na proposição "não se encaixa na chamada publicidade oficial", bem como que na divulgação de produtos e serviços de particulares "não se pode, para tanto, utilizar recursos públicos" e, por fim, que seria injusto com os outros comerciantes, sejam pequenos, médios ou grandes.

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, conforme art. 64, II, "a" e "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 367/2015 visa a destinar às campanhas de promoção das feiras livres e permanentes do Distrito Federal parte da dotação fixada para publicidade e propaganda no orçamento distrital.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
PL Nº	367/2015
Fs.	11
Rubrica	<i>[assinatura]</i>

*[assinatura]*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



Nos termos da Lei Distrital nº 4.748, de 2 de fevereiro de 2012<sup>1</sup>, arts. 2º e 4º, considera-se **feira livre** a atividade mercantil de caráter cíclico, realizada em via, logradouro público ou pavilhão previamente autorizado para esse fim, com instalações individuais, provisórias e removíveis e **feira permanente** a atividade mercantil de caráter constante realizada em logradouro público destinado para esse fim, com instalações comerciais fixas e edificadas.

Assim, constata-se que as atividades exercidas pelas feiras de que tratam a proposição têm cunho mercantil e não guardam relação com as atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

De acordo com o § 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.

Ademais, a LODF, no art. 18, III, veda subvencionar ou auxiliar, de qualquer modo, com recursos públicos, quer pela imprensa, rádio, televisão, serviço de alto-falante ou qualquer outro meio de comunicação, propaganda político-partidária ou **com fins estranhos à administração pública**.

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 2017 – LDO/2017, Lei nº 5.965, de 3 de agosto de 2016, em relação às despesas com propaganda e publicidade, estabelece o seguinte:

<sup>1</sup> Dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal.

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
PL Nº	367/2015
Fls.	12 Rubrica



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



**Art. 18.** *As despesas relacionadas a publicidade e propaganda do Poder Legislativo e dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta do Poder Executivo e DPDF devem ser **objeto de ação específica**.*

**§ 1º** *As despesas com publicidade e propaganda devem ser registradas em **subtítulos específicos**, separando as dotações destinadas a despesas com publicidade **institucional** daquelas destinadas a publicidade de **utilidade pública**.*

**§ 2º** *Conforme art. 149, § 9º, da LODF, 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.*

**§ 4º** *Fica vedado o remanejamento de recursos das áreas de saúde, educação e segurança para atividades de que trata este artigo, ressalvadas as de caráter institucional dessas áreas. (negritos editados)*

Observa-se que, no que tange a matéria sob exame, a inovação da LDO/2017 em relação as 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.

Nesse diapasão, a Lei Orçamentária do Distrito Federal, para o ano de 2017, possui, para às ações de publicidade e propaganda da Administração Direta do Distrito Federal, a dotação R\$ 11.500,00 (onze milhões e quinhentos) alocados para as despesas institucionais e R\$ 11.019.334,00 (onze milhões, dezenove mil, trezentos e trinta e quatro reais) para as de utilidade pública, sendo considerado no Plano Anual de Publicidade e Propaganda – 2017<sup>2</sup>, aprovado na Instrução Normativa nº 01, de 27 de janeiro de 2017, da Secretaria de Estado de Comunicação, o somatório dessas rubricas. A aprovação da proposição ensejaria a necessidade de alteração do referido plano, além disso, influenciaria na programação financeira e no cronograma de desembolso, impactando, portanto, no planejamento orçamentário.

Ressalta-se, ainda, que o Manual de Planejamento e Orçamento – MPO/2016<sup>3</sup>, esclarece como poderão ser utilizados os recursos destinados à despesa com propaganda e publicidade. No caso do projeto em análise, de pronto, nota-se que a despesa por ele tratada não se enquadraria como publicidade institucional.

No que se refere à publicidade de utilidade pública estabelece-se, no MPO/2106, que sua finalidade é "informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a

<sup>2</sup> <http://www.comunicacao.df.gov.br/images/DODF%202017%20INTEGRA%20plano.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.seplag.df.gov.br/images/MPO%202016%20-%20Vers%C3%A3o%20Preliminar.pdf>

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
PL Nº 367 / 2015  
Fls. 13 Rubrica *[assinatura]*

*[assinatura]*



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhes tragam **benefícios sociais** reais, visando melhorar a sua qualidade de vida". Além disso, cita-se outros aspectos importantes sobre as despesas com publicidade de utilidade pública, a seguir reproduzidos:

- a) *Devem vincular-se a objetivos sociais de inquestionável interesse público, sempre assumindo caráter educativo, informativo ou de orientação social;*
- b) *Devem conter sempre um comando que oriente a população a adotar um comportamento e uma promessa de benefício, individual ou coletivo, que possa vir a ser cobrado pelo cidadão;*
- c) *Devem utilizar linguagem de fácil entendimento para o cidadão.*

Por todo o exposto, constata-se que a matéria de que dispõe o projeto não se ampara na legislação orçamentária vigente, mas estabelece uma nova diretriz para a execução do orçamento, ou seja, introduz no ordenamento jurídico uma norma atinente ao planejamento orçamentário, a qual deveria integrar a LDO, cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Nesse sentido, verifica-se que até mesmo emendas à LODF que visem a 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:

*AÇÃO 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, por meio de lei não temporária, parte de uma dotação orçamentária, com o intuito de atender continuamente uma despesa, provocaria diversos efeitos danosos ao planejamento, como o engessamento orçamentário, que 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

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
PL Nº	367
	2015
14	Rubrica



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



custear a referida despesa é limitado, certamente, diversas demandas por publicidade não serão contempladas no referido plano, restando incluídas somente aquelas consideradas prioritárias para viabilizar as políticas públicas constantes do planejamento governamental.

Nesse diapasão, cabe analisar se a aprovação da proposição provocaria aumento de despesa para o Distrito Federal. Preliminarmente, observa-se que o projeto sob exame determina a execução de despesa corrente de caráter continuado com recursos alocados na ação 9505 – propaganda e publicidade no orçamento distrital, o que implicaria a necessidade de reajustar o planejamento dos respectivos gastos, seja por meio de exclusão de atividade constante do plano anual de publicidade ou seja por suplementação da dotação orçamentária da referida ação.

Assim, é possível depreender-se que a aprovação de lei que disponha sobre despesa de propaganda e publicidade não contemplada no plano anual de publicidade, poderia provocar o aumento dos respectivos gastos, sendo, portanto, indispensável examiná-lo em face das normas emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nos seus arts. 16 e 17, *in verbis*.

**Art. 16.** *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

.....

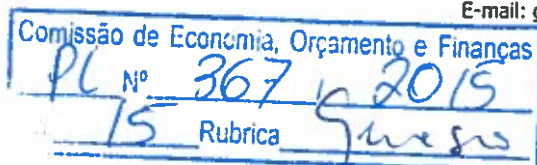
*§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

.....

**Art. 17.** *Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (grifos editados)*



X



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE**



.....  
Dessa forma, considerando-se que a despesa de trata o PL nº 367/2015 se enquadra no conceito previsto no art. 17 da LRF (despesa corrente, obrigatória e de caráter continuado), restaria, portanto, ao projeto atender às exigências da LRF.

Diante de todo o exposto, constata-se a inadmissibilidade do PL quanto à adequação orçamentária e financeira, seja por se considerar que a matéria nele disciplinada, que estabelece uma diretriz ao orçamento, deve ser tratada na LDO, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, ou seja por se entender que a proposição não observa o art. 17 da LRF.

Isso posto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **inadmissibilidade** do **PL nº 367/2015**, nos termos do art. 64, II e § 2º, do RICLDF.

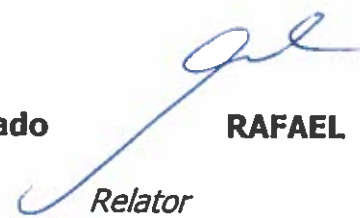
Sala das Comissões, em

**Deputado AGACIEL MAIA  
PRUDENTE**

*Presidente*

**Deputado**

**RAFAEL**



*Relator*

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
PL Nº	367/2015
16	Rubrica Gewesio