



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa
Coordenação-Geral de Pessoal e Normas

PARECER SEI N° 190/2019/CPN/PGACA/PGFN-ME

Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão ou a publicação do ato normativo (parágrafo único do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Manifestação sobre a vedação prevista no art. 8º, inciso X, da Lei Complementar nº 159, de 2018, de empenhar ou contratar despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública.

Lei Complementar 159/2017, art. 8º; Decreto 6555/2008, art. 3º.

I

Proveniente do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia (CSRRF/ME), vem a esta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CPN/PGFN) os autos do Processo Administrativo SEI nº 12105.100334/2019-10, com solicitação de manifestação sobre a vedação disposta no inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que trata da proibição de empenhar ou contratar despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública.

2. No Ofício SEI nº 106/2019/CSRRF-ME (doc. SEI nº 2274843), o Conselho informa que o Ofício nº 134, de 1º de abril de 2019, proveniente da Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, questiona acerca da possibilidade “... de efetuar gastos com propaganda e publicidade para promoção de destinos turísticos do Estado, pela contratação direta ou indiretamente de serviços de divulgação, informação e facilitação de acesso aos produtos, atrações e potenciais turísticos e ressalta que haverá aumento das receitas do Estado e do movimento da economia local por meio da atividade de promoção dos destinos turísticos”.

3. Ainda no referido Ofício, informa-se acerca das espécies de publicidade na Instrução Normativa nº 2, de 20 de abril de 2018, e indaga-se se haveria alguma exceção à vedação de que trata o

inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, “...tomando como base a conceituação realizada pelo órgão federal competente do Poder Executivo Federal acima exposto, assim como a publicidade na modalidade utilidade pública mencionada na exceção do inciso X, do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017”.

4. Acompanha este processo os seguintes documentos: (i) Anexo (doc. SEI nº 2046328); (ii) Ofício SETUR/GS/Nº 134/2019 (doc. SEI nº 2046546); (iii) Relatório de Auditoria nº 002/2019 (doc. SEI nº 2343082).

5. É o relatório.

II

6. Trata-se de questionamento em que o consulente indaga a respeito da existência de exceção à vedação de que trata o inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, utilizando-se, para isso, da noção de “publicidade de utilidade pública”. Veja-se o referido dispositivo legal:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

7. Em primeiro lugar, convém explicitar que o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, criou uma série de vedações ao ente federativo ingressante no regime de recuperação fiscal com vistas a atingir o seu reequilíbrio financeiro.

8. Na hipótese do inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ao mesmo tempo que a norma veda, de forma genérica, a contratação com publicidade e propaganda, ela cria um campo de exceção, em que entende justificável o dispêndio com publicidade nas áreas de saúde, de segurança e de educação no trânsito, porque, previamente, valora como relevantes estes assuntos. Além de exemplificar estas três hipóteses, o dispositivo finaliza com a possibilidade de ampliação do rol de exceções por meio da expressão “e outras de demonstrada utilidade pública”.

9. Embora o Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017, não tenha regulamentado especificamente este tema, convém ressaltar que o inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2019, utilizou a palavra “demonstrada”, dando a entender que, no caso concreto, seja evidenciado, por meio de elementos minimamente objetivos, que determinada publicidade enquadra-se naquela moldura de permissão da norma. A segunda expressão empregada, “utilidade pública”, é um conceito indeterminado, mas que, ainda assim, precisa ser justificado mediante critérios.

10. Neste ponto, e a fim de auxiliar no tratamento da presente questão, é oportuno registrar que o inciso V do art. 3º do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, classifica a publicidade, no âmbito do

Poder Executivo federal, em 4 (quatro) espécies: (i) publicidade de utilidade pública; (ii) publicidade institucional; (iii) publicidade mercadológica; (iv) e publicidade legal.

11. Por sua vez, o inciso II do art. 3º da Instrução Normativa – IN nº 2, de 20 de abril de 2018, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR veio oferecer as respectivas definições das espécies publicitárias, estabelecendo, assim, que a 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”. Vejam-se o inciso V do art. 3º do Decreto nº 6.555, de 2008, e o art. 3º da IN SECOM/PR nº 2, de 2018:

Decreto nº 6555/2008

Art. 3º As ações de comunicação do Poder Executivo Federal compreendem as áreas de:

(...)

V - Publicidade, que se classifica em:

- a) publicidade de utilidade pública;
- b) publicidade institucional;
- c) publicidade mercadológica; e
- d) publicidade legal;

(...)

Parágrafo único. As áreas constantes dos incisos deste artigo serão conceituadas em ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

IN SECOM/PR nº 2/2018

Art. 3º As espécies de publicidade de que tratam as alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do inciso V do art. 3º do Decreto nº 6.555/2008 são assim conceituadas:

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

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; e

IV – publicidade legal: destina-se à divulgação 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.

12. Em vista da classificação oferecida pela norma acima colacionada, parece-nos que a publicidade que se destina a divulgar destinos turísticos enquadra-se dentro do conceito de publicidade

institucional, entendimento justificado pela expressão “promover o Brasil no exterior”. Se é certo que a norma apenas fala da promoção do Brasil no **exterior**, parece-nos que a promoção de destinos turísticos dentro do Brasil obedece à mesma lógica.

13. Ademais, em pesquisa sobre o tema, observa-se que, no Termo de Cooperação para descentralização de crédito nº 7/2013, de 14 de novembro de 2013, firmado entre a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR) e a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério do Turismo, cujo objetivo consiste em financiar a realização de campanha de incentivo ao turismo interno, a mencionada publicidade é classificada como **institucional**.^[1]

14. Ressalte-se, por outro lado, que a aludida classificação de publicidade não é desconhecida da legislação do Estado do Rio de Janeiro. Exemplificativamente, a Resolução Casa Civil/RJ nº 345, de 7 de abril de 2014, a qual trata sobre a suspensão da publicidade dos órgãos e entidades, no período eleitoral, esboça a seguinte classificação e definição de publicidade institucional e publicidade de utilidade pública:

Art. 2º - Para os fins desta Resolução, a publicidade sob controle da legislação eleitoral compreende:

I a Publicidade Institucional;

II - a Publicidade de Utilidade Pública;

III - a Publicidade de produtos e serviços que não tenham concorrência no mercado.

Art. 4º - Para os efeitos desta Resolução, consideram-se:

I período eleitoral: aquele que tem início em 5 de julho e término em 5 de outubro de 2014, mas poderá estender-se até 26 de outubro de 2014, se houver segundo turno nas eleições para governador do Estado do Rio de Janeiro;

II - Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida;

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

15. Dessa forma, tendo em vista o arcabouço legislativo pesquisado, não foi identificada uma outra exceção possível à vedação do inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, conforme questionado pelo consultante no Ofício SEI Nº 106/2019/CSRRF-ME, sugerindo-se que a decisão do Conselho de Supervisão sobre o enquadramento de determinada publicidade na expressão “outras de demonstrada utilidade pública” seja integrada mediante a utilização do conceito de “publicidade de utilidade pública” acima indicado.

16. Por fim, **cade ressaltar o caráter meramente opinativo do presente Parecer, cujo entendimento pode ou não ser acatado pelas autoridades integrantes do CSRRF, e não afasta a**

responsabilidade de tais autoridades na tomada de decisões, à luz de seu papel supervisor, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

III

17. Diante do exposto, sugere-se a devolução do processo ao consulente acompanhado da conclusão alcançada neste Parecer.

À consideração superior, com proposta de encaminhamento dos autos ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia, em prosseguimento.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente.

MARCELO FERNANDES PIRES DOS SANTOS

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente.

MARIANA MASSUMI KUMON ZANDONADE

Coordenadora Jurídica de Legislação de Pessoal e Normas

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente.

DANIELE RUSSO BARBOSA FEIJÓ

Coordenadora-Geral de Pessoal e Normas

De acordo. À consideração superior do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, consoante proposto.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente.

LUCIANA VIEIRA S. MOREIRA PINTO

Consultora Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Substituta

(no exercício da delegação de competência objeto da Portaria
PGACA/CONJURPDG/CONJURDIC/CONJURDT nº 5, de 29 de março de 2019)

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de junho de 2019.

Documento assinado eletronicamente.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

[1] Acessado em 31 de maio de 2019 no seguinte endereço eletrônico: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/termos-cooperacao-encerrados/termo-de-cooperacao-07-2013-mtur.pdf/view>



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Vieira Santos Moreira Pinto, Consultor(a) Jurídico(a) de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, em 04/06/2019, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniele Russo Barbosa Feijó, Coordenador(a)-Geral de Pessoal e Normas**, em 04/06/2019, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Massumi Kumon Zandonade, Coordenador(a) Jurídico(a) de Pessoal e Normas**, em 04/06/2019, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Fernandes Pires dos Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/06/2019, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2511166** e o código CRC **AD24B3DF**.

Referência: Processo nº 12105.100334/2019-10

SEI nº 2511166