



PARECER SEI N° 1358/2019/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 para promoção de turismo do Estado.

Processo SEI nº 12105.100334/2019-10

I

1. Proveniente da Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, vem a este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal solicitar 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 OF.SETUR/Gab/sn de 10 de setembro de 2019 (Documento SEI nº 4005528), a Secretaria de Turismo informou que foi editado Decreto estadual nº 46.764, que inclui a promoção do Estado do Rio de Janeiro como um dos objetivos da sua comunicação social e que, a promoção ao turismo engloba diversas atividades, dentre elas a publicidade e a propaganda dos destinos turísticos do estado.

3. Sobre a mesma questão, 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”.

4. Dessa forma, o Conselho questionou a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 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 da Instrução Normativa nº 2, de 20 de abril de 2018, assim como a publicidade na modalidade utilidade pública mencionada na exceção do inciso X, do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017”

5. A PGFN se manifestou, por meio do **PARECER SEI N° 190/2019/CPN/PGACA/PGFN-ME**, da seguinte forma:

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 consulente 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, cabe 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.**

6. Em seguida, o Conselho de Supervisão encaminhou OFÍCIO SEI Nº 127/2019/CSRRF-ME de 07 de junho de 2019 com o entendimento da PGFN disposto no **PARECER SEI Nº 190/2019/CPN/PGACA/PGFN-ME.**

7. Como resposta, a Secretaria de Turismo encaminhou o OF.SETUR/Gab/sn de 10 de setembro de 2019 (Documento SEI nº 4005528) com novos argumentos para que o Conselho pudesse analisar o caso concreto da despesa de publicidade e propaganda no âmbito da promoção do turismo como sendo de utilidade pública para fins do Regime de Recuperação Fiscal.

8. De acordo com o ofício citado no parágrafo anterior, a utilidade pública significa aquilo que é realizado em benefício de uma coletividade, dessa forma, a promoção ao turismo geraria benefício da coletividade por meio do impacto econômico e geração de empregos envolvidos na atividade de turismo no Estado.

9. Ainda sobre a utilidade pública da promoção ao turismo, a Secretaria de Turismo esclarece:

"36. Em termos de impacto econômico, o Relatório do World Travel & Tourism Council - WTTC destaca que o turismo gera 1 a cada 10 empregos, o que em números absolutos são cerca de 319 milhões de empregos em todo o mundo. Também em termos absolutos, o Turismo contribui com 10,4% do PIB mundial (USD 8.8 trilhões). Ainda cabe observar que o setor teve uma contribuição direta (hotéis, agentes de viagem, atividades de lazer, companhias aéreas e outros gastos com transporte de passageiros) para o PIB mundial de 3,2% (ou cerca de USD 2,57 trilhões).

.....
46. Diante desse cenário, deve-se considerar, ainda, estudo da Fundação Getúlio Vargas - FGV, que demonstra que, a nível Brasil, para cada R\$ 1,00 investido nas ações de marketing da Embratur (Promoção do Turismo), são retornados, em média, R\$ 20,72 para economia local. Para o Estado do Rio de Janeiro, o citado estudo da FGV afirma que para cada R\$ 1,00 investido em promoção do turismo, há retorno de R\$ 17,51 na economia local o que traduz a alta relevância do setor"

.....
60. Como exposto nos diversos estudos citados, o mercado do turismo é altamente competitivo, visto que movimentava trilhões de dólares. Não há como o Estado do Rio de Janeiro disputar neste mercado sem investimentos massivos. "

10. Adicionalmente, ao analisar consulta realizada por este Conselho de Supervisão no caso de publicidade e propaganda da LOTERJ no processo 12105.100197/2019-13, a PGFN conclui em seu **PARECER SEI Nº 364/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME** que:

Quanto à publicidade mercadológica, entende-se, no mesmo sentido da manifestação contida no Parecer SEI nº 107/2019/CCP/PGACA/PGFN-ME, que não se enquadraria nas exceções contidas no inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a não ser que restasse **devidamente justificado, no caso concreto, algum fator de utilidade pública na sua promoção.**

Consta do expediente manifestação da LOTERJ (SEI nº 2051989), que, a pedido do Conselho Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, teceu justificativas quanto à execução de despesa com publicidade e propaganda, com início após a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, em setembro de 2017

(SEI nº 1800422).

Nesse contexto, entende-se que o enquadramento, ou não, do caso específico da LOTERJ na vedação disposta no inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, **passa necessariamente pela avaliação das justificativas trazidas pela entidade autárquica estadual, com o objetivo de se averiguar se as mesmas possuem elementos capazes de justificar a existência de aspectos de utilidade pública na publicidade** em questão, o que foge ao alcance das atribuições deste Órgão Jurídico.

11. Dessa forma, com base: (i) no entendimento da PGFN que Conselho deve analisar o caso concreto para dispor se a publicidade e propaganda possui elementos de utilidade pública para fins do Regime de Recuperação Fiscal; e (ii) nos novos argumentos de impacto econômico e geração de empregos da promoção ao turismo, este **Conselho de Supervisão entende que as despesas de publicidade e propaganda realizadas para promoção do turismo do Estado se tratam de demonstrada utilidade pública e se enquadram na exceção prevista pelo inciso X do art, 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 desde que:**

- a) não contenha nomes, símbolos, mensagens ou imagens que, ainda que subliminarmente, caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;
- b) não seja de mensagem genérica sobre atos, ações, projetos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos ou entidades públicas, suas metas ou resultados;

Brasília, 20 de setembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araujo Andreozzi

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 20/09/2019, às 15:00, 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 20/09/2019, às 15:09, 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 **4100451** e o código CRC **3CA3D0A5**.