



PARECER SEI Nº 1630/2019/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 - LOTERJ

Processo SEI nº 12105.100197/2019-13

I

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, por intermédio do Ofício SEI nº 92/2019/CSRRF-ME (SEI nº 2183848), de 23/4/2019, submeteu à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para análise e manifestação, dúvida acerca da abrangência da vedação disposta no inciso X do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19/5/2017, com base nos tipos de publicidade definidos na Instrução Normativa nº 2, de 20/4/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, que em seu artigo 3º detalha 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 assim conceituadas, in verbis:

*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.

2. Ao analisar o expediente, a Coordenação-Geral de Contratação Pública, por meio do Parecer SEI nº 107/2019/CCP/PGACA/PGFN-ME (SEI nº 2343605) concluiu, *in verbis*:

"11. Diante do exposto, conclui-se: (i) não se aplica à hipótese o disposto no Decreto nº 6.555, de 2008, e a Instrução Normativa nº 2, de 20/4/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, tendo em vista disporem sobre ações de comunicação do Poder Executivo Federal; (ii) os Estados em regime de recuperação fiscal não podem contratar despesas com publicidade e propaganda, salvo as seguintes exceções: (a) saúde; (b) segurança; (c) educação no trânsito e (d) outra situação de utilidade pública devidamente demonstrada; (iii) qualquer tipo de publicidade em que se demonstre a utilidade pública pode enquadrar-se na exceção do inciso X do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; (iv) a publicidade mercadológica, tal como conceituada na consulta, não se enquadra em nenhuma das exceções posto que (a) não tem relação com saúde; (b) não tem relação com segurança; (c) não tem relação com educação de trânsito e (d) não pode ser considerada de utilidade pública, a princípio, não obstante existir a possibilidade, em tese, de que tal publicidade contenha algum fator de utilidade pública, o que deverá ser verificado caso a caso; e (v) a matéria deve ser submetida à CAF/PGFN, nos termos do item 10 deste Parecer"

3. Na sequência, a CAF/PGFN conclui em seu PARECER SEI Nº 364/2019/CAF/PGACFFS/PGFN-ME que, *in verbis*:

"7. 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.

8. 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).

9. 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."

4. Nesse sentido, cabe analisar o caso concreto dos argumentos expostos pela LOTERJ por meio do Ofício Loterj/GABPR nº 61/2019 no qual essa Autarquia estadual informou que, *in verbis*:

"5. Ademais, atualmente a Loterj é líder de mercado entre as loterias estaduais. Mais ainda, a Loterj, através de uma gestão superavitária, não deixou de providenciar recursos para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, mesmo nesses tempos de crise.

.....
7. O investimento em publicidade e propaganda faz com que a Loterj esteja regularmente posicionada nos modais de rádios, televisões e demais mídias sociais, estando sempre no "raio de visão" do nosso público alvo, de acordo com as mais modernas práticas de publicidade do mercado varejista.

8. Vale ressaltar que a publicidade/propaganda é a mola propulsora da venda de qualquer produto de varejo e com os produtos lotéricos certamente não é diferente. A publicidade/propaganda é o meio mais importante de comunicação do produto com o cliente, por intermédio de mídias diversas.

9. Cabe informar que a arrecadação da Loterj é relativa a um percentual da venda dos seus produtos lotéricos e quanto maior o investimento em publicidade/propaganda, maior é a capacidade de comercialização dos produtos e, conseqüentemente, maior a arrecadação."

5. Além disso, a despesa com publicidade e propaganda da LOTERJ, autarquia que não se encontra em situação de monopólio, tem por objetivos precípuos a ampliação da base de consumidores, geração de lucro para empresa, posicionamento no mercado e motivação da compra de produtos lotéricos.

6. Dessa forma, sem a publicidade e propaganda, a empresa pode ter redução das vendas, redução de receitas e redução da própria empresa com demissões e cortes de pessoal. Conseqüentemente, a não realização da publicidade e propaganda afetaria negativamente a economia local contribuindo para a situação de desequilíbrio fiscal que se encontra o Estado do Rio de Janeiro.

7. Nesse sentido, conclui-se que, mesmo que a propaganda mercadológica não faça parte da definição de utilidade pública constante na Instrução Normativa nº 2, de 20/4/2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, há que se destacar que, para fins do Regime de Recuperação Fiscal, **pode-se definir como de utilidade pública publicidade e propaganda destinada a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado, quando realizada por entidade da Administração Indireta e desde que a entidade não se encontre em situação de monopólio**, pois de outra forma se estaria indo de encontro à finalidade do Regime de Recuperação Fiscal.

8. 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) no impacto econômico negativo da não realização da despesa de publicidade e propaganda da LOTERJ, este **Conselho de Supervisão entende que as despesas de publicidade e propaganda realizadas para alavancar vendas de produtos lotéricos pela LOTERJ 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, 26 de setembro de 2019.

Sarah Tarsila Araujo Andreozzi
Conselheira

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 27/09/2019, às 11:16, 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 **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 27/09/2019, às 12:14, 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 **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 30/09/2019, às 12:59, 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 **4197612** e o código CRC **D918C52F**.