



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 205, de 2001**

**Apêndices: PLP nº 206, de 2001, e PLP nº 220, de 2001**

*Dispõe sobre a realização de despesas com publicidade e propaganda no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

**Autor : Deputado Marcos Cintra**  
**Relatora : Deputada Yeda Crusius**

**1. RELATÓRIO**

Os projetos visam estabelecer limites e restrições à realização de despesas com publicidade e propaganda. Ao PLP nº 205, de 2001, do Deputado Marcos Cintra, foram apensados: o PLP nº 206, de 2001, da Deputada Elcione Barbalho, e o PLP nº 220, de 2001, do Deputado Luiz Carlos Hauly.

**2.** O PLP 205 propõe seja “*vedada a realização de despesas com publicidade e propaganda governamental, por qualquer meio de comunicação no País e no exterior, não compreendidas na proibição as campanhas educativas e de orientação à comunidade, limitadas a 0,5% das despesas com pessoal no âmbito da União e a 1% no caso das demais esferas da Administração*”. O autor justifica sua proposição argumentando que “*as Administrações, em todas as esferas, estão despendendo volumes crescentes de recursos na promoção das realizações – efetivas ou aparentes – de seus governantes, no mais das vezes destinadas à autopromoção, com finalidades meramente político-partidárias [...] Os valores aplicados a esse título*



*são de tal relevância que chegam a criar relações promíscuas entre o Poder Público e os órgãos de imprensa e seus profissionais [...]"*

3. O PLP nº 206, de 2001, propõe: “*a despesa com publicidade e propaganda governamental somente poderá ser feita quando destinada às campanhas de conscientização e orientação da população ou à divulgação dos programas sociais já em execução, tendo como limites globais máximos os seguintes percentuais da receita corrente líquida: I – Na União, 0,2%; II – Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, 1%.*” O autor assim justificou sua proposição: “*Anualmente o Poder Público em todos os níveis de governo desperdiça um volume considerável de recursos do contribuinte brasileiro em campanhas publicitárias cujo objetivo mal disfarçado é somente a promoção dos governantes ou de autoridades isoladas [...] No caso da União, calculamos um limite de 0,2% perfeitamente aplicável, tendo em vista que as atuais despesas com comunicação social não passam de 0,13% das receitas correntes líquidas. No caso dos Estados e Municípios, infelizmente não dispomos de dados completos, mas não seria demais presumir que o percentual de 1% está perfeitamente dentro das possibilidades de todos.*”

4. O PLP nº 220, de 2001, do Deputado Luiz Carlos Hauly, veda ao Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a “*realização de despesa com publicidade e propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas, excetuada a que for legalmente obrigatória ou necessária à validade de atos administrativos*” quando a respectiva despesa total com pessoal houver excedido a noventa e cinco por cento do limite fixado na LRF. Segundo o autor, o propósito é “*forçar ainda mais o cumprimento dos limites fixados para a despesa total com pessoal dos entes da Federação [...]*”.

## 2. VOTO DA RELATORA



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

Quanto à adequação orçamentária e financeira, analisando os projetos apresentados, conclui-se que todos têm caráter estritamente normativo e não acarretam aumento da despesa ou redução da receita da União.

**2.** Quanto ao mérito, os nobres Deputados Marcos Cintra e Elcione Barbalho muito bem expuseram sobre a necessidade de aprovação de projetos com essa finalidade: controlar e limitar gastos com publicidade e propaganda que, a pretexto de divulgar a atuação dos governos, destinam-se, efetivamente, à autopromoção dos governantes, com finalidades meramente político-partidárias. Num momento em que o País se vê compelido a obter expressivos resultados fiscais para recuperar a confiança dos mercados não basta reduzir despesas; é necessário reduzi-las com critério, preservando as essenciais. E sem dúvida alguma, as despesas com publicidade e propaganda governamental não estão entre as imprescindíveis. Contudo, seria uma evidente demonstração de desconhecimento de nossa realidade institucional e política imaginar que os governos se autocontrolariam na realização de gastos com publicidade e propaganda, por mais austeros que sejam, de forma que, exatamente por essa razão, a imposição de restrições e limites em lei complementar de âmbito nacional recebe total apoio dessa relatoria.

**3.** No entanto, como os PLP nºs 205 e 206 visam a alcançar os mesmos objetivos, mas com propostas de limites diferentes, e o PLP nº 220 visa utilizar a restrição à realização de despesas com publicidade e propaganda como sanção ao Poder ou órgão referido no art. 20 da LRF que ultrapassar o chamado “limite prudencial” para a despesa total com pessoal, faz-se necessária a elaboração de um substitutivo, consolidando as proposições.

**4.** O substitutivo que apresentamos visa, a, além de consolidar as proposições, detalhar, na própria lei, aspectos relativos à orçamentação e apuração das despesas e da receita, e ao acompanhamento e controle do cumprimento do limite. Esse detalhamento é necessário para evitar a ocorrência de inúmeras dúvidas quanto à interpretação e aplicação dos novos artigos, que se sabe, de antemão, pelo que sucedeu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, seriam geradas caso não fosse essa lei melhor detalhada.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**5.** Inicialmente, propusemos a criação de uma seção específica (Seção IV – Despesa com Publicidade e Propaganda) para conter a regulação dessa matéria, visto que não é adequado incluí-la na seção que trata de despesas obrigatórias de caráter continuado. Transcrevemos o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, para enfatizar a moralidade e a imprevedibilidade que devem estar presentes na publicidade das ações governamentais. No § 1º do art. 24-B procuramos distinguir duas categorias bem definidas de despesas que são incluídas na classificação “despesas com publicidade e propaganda”: divulgação de atos oficiais e divulgação de ações governamentais (programas, obras, serviços, campanhas), valendo-nos de definições utilizadas no âmbito do Governo Federal para classificação dessas ações.

**6.** Nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 24-B tratamos dos limites para essas despesas. Fixamos que o montante máximo de gasto será definido com base na receita corrente líquida do ano anterior, em vez de utilizarmos a receita do próprio exercício, conhecendo com certeza, *a priori*, o montante que poderá ser gasto no exercício. Para dar exeqüibilidade ao controle, entendemos ser necessária a definição de limites por Poder e órgão, tal como ocorre na Lei de Responsabilidade Fiscal para os limites com a despesa de pessoal. Caberá à lei de diretrizes orçamentárias de cada ente definir, a cada ano, a repartição do limite global.

**7.** O parágrafo 5º do art. 24-B e o art. 24-C visam permitir adequado controle do cumprimento dos limites. O art. 24-D caracteriza como infração administrativa contra as finanças públicas o descumprimento dos limites específicos e também do mencionado dispositivo constitucional, prevendo a aplicação da sanção prevista no art. 5º da Lei nº 10.028/2000 (multa de 30% dos vencimentos anuais do responsável), cabendo lembrar que a realização de despesa acima do limite autorizado poderá, na análise do caso concreto, ser entendida como despesa não autorizada, o que implicaria a penalização na forma do art. 359-D do Código Penal Brasileiro.

**8.** Com a finalidade de facilitar o cumprimento dos controles sobre as despesas com publicidade e propaganda, atribuímos, no art. 24-E, ao conselho de gestão fiscal



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

previsto no art. 67 da LRF, objeto de projeto de lei em tramitação nesta Casa, a expedição de normas adicionais às instituídas neste projeto de lei complementar, as quais contribuiram, também, para induzir uma atuação harmônica por parte dos Tribunais de Contas e dos órgãos administrativos dos entes da Federação. Enquanto não implantado esse conselho, transferimos para a Comissão Mista de Orçamento essa atribuição, mediante a instituição de grupo de trabalho formado por técnicos do Poder Executivo, do Congresso e dos tribunais de contas, de forma que um número maior de instituições federativas possa manifestar seus entendimentos sobre a matéria, tal como se espera venha a ocorrer no conselho. Cabe ressaltar que esta é a Comissão do Congresso à qual foi atribuída a competência para apreciar os Relatórios de Gestão Fiscal (Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional).

- 9.** O art. 2º do Substitutivo incorpora a proposição do Deputado Luiz Carlos Hauly, com duas modificações: incluímos a vedação não no art. 22, mas no art. 23, de forma que o ente ficará proibido de realizar despesas com publicidade e propaganda na hipótese de eventuais excessos não serem eliminados nos prazos previstos pelo Poder ou órgão referido no art. 20 da LRF que neles houver incorrido; ressalvamos da vedação os casos de relevância e urgência em que seja necessária a divulgação de informações e campanhas de interesse social.
  
- 10.** Ante o exposto, somos, no mérito, pela aprovação dos projetos PLP nºs 205, 206 e 220, de 2001, nos termos do substitutivo ao PLP nº 205, de 2001, que ora apresentamos. Quanto à adequação orçamentária e financeira, não havendo implicações orçamentária e financeira, não cabe afirmar se os projetos de lei complementar sob análise são adequados ou não, conforme estabelece a Norma Interna dessa Comissão.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

Sala da Comissão, em de 2003

**Deputada Yeda Crusius**  
**Relatora**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 205, DE 2001**

**(Do Deputado Marcos Cintra)**

*Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, dispondo sobre limites para a realização de despesas com publicidade e propaganda governamental*

***O Congresso Nacional decreta:***

**Art. 1º** Inclua-se a Seção IV – Despesas com Publicidade e Propaganda no Capítulo IV – Da Despesa Pública da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, composta pelos seguintes artigos:

Art. 24-A. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme disciplina o § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 24-B. A despesa com publicidade e propaganda governamentais empenhada em cada exercício financeiro fica limitada ao montante resultante da multiplicação dos limites globais e específicos, definidos neste artigo, pela receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício financeiro anterior.

§ 1º Entende-se, para os fins deste artigo, como despesas com publicidade e propaganda governamentais as despesas com a publicação e divulgação dos atos oficiais e as relativas à divulgação, por qualquer meio de comunicação, no País ou no exterior, dos programas, políticas públicas, obras, serviços, campanhas e atos dos órgãos públicos, incluídas nessa última categoria as despesas com a coordenação, supervisão e classificação das informações de interesse do Governo a serem veiculadas e com a contratação de realização de pesquisas de opinião, campanhas e ações publicitárias das ações governamentais.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

§ 2º Os limites globais são:

- I – para a União, 0,2% (dois décimos por cento);
- II – para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 1% (um por cento).

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias fixará limites específicos para o Poder Executivo e para cada um dos órgãos referidos no § 2º do art. 20 desta Lei Complementar, respeitado o limite global definido no § 2º deste artigo.

§ 4º A lei de diretrizes orçamentárias poderá aumentar os limites globais para até 0,25% (dois décimos e meio por cento), no caso da União, e 1,3% (um vírgula três por cento), no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que o acréscimo de despesa derivado do aumento do limite seja destinado exclusivamente à ampliação ou intensificação de campanhas de orientação e conscientização da população sobre assuntos de interesse público.

§ 5º Serão relacionadas em anexo específico ao projeto de lei e ao da lei orçamentária anual todas as dotações relativas às despesas com publicidade e propaganda, e nele constará a demonstração do cumprimento do limite global e dos limites específicos estabelecidos na forma deste artigo e da programação da utilização dos recursos derivados do aumento do limite autorizado no § 4º deste artigo nas finalidades nele previstas.

Art. 24-C. Será incluído no Relatório de Gestão Fiscal, de que trata os arts. 54 e 55 desta Lei Complementar, demonstrativo que permita verificar o cumprimento do limite para as despesa com publicidade e propaganda.

Parágrafo único. Constará do demonstrativo:

I – o montante da receita corrente líquida realizada no exercício financeiro anterior;

II – o montante da despesa com publicidade e propaganda empenhada desde o início do exercício financeiro corrente até o último mês do quadrimestre a que se refere o relatório, e a previsão do montante a ser empenhado em todo o exercício financeiro;



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

III – a comparação da relação “despesa com publicidade e propaganda/receita corrente líquida” com o limite específico definido nos termos do art. 24-B desta Lei Complementar, considerando os valores da despesa empenhada desde o início do exercício financeiro corrente até o quadrimestre a que se refere o relatório, e a previsão de despesa para todo o exercício financeiro.

Art. 24-D. O descumprimento do disposto no art. 24-A e dos limites específicos de que trata o § 3º do art. 24-B constitui infração administrativa contra as finanças públicas, sancionada na forma do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000.

Art. 24-E. O Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 desta Lei Complementar expedirá normas adicionais sobre a aplicação das disposições desta seção e sobre a forma e o conteúdo dos demonstrativos de que tratam o § 5º do art. 24-B. e o parágrafo único do art. 24-C. desta Lei.

Parágrafo único. Enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 deste Lei Complementar, caberá à comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal as atribuições previstas no *caput* deste artigo, mediante a instituição de grupo de trabalho para essa finalidade, constituído por servidores ocupantes de cargo efetivo do Poder Executivo da União, dos órgãos de consultoria e assessoramento orçamentário das Casas do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e dos tribunais de contas dos demais entes da Federação, na forma definida por aquela comissão mista.

Art. 2º Inclua-se o seguinte inciso ao § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

IV – realizar despesas com publicidade e propaganda relativas à divulgação dos programas, políticas públicas, obras, serviços, campanhas e atos do Governo, inclusive contratação de realização de pesquisas de opinião, campanhas e ações publicitárias das ações governamentais, excetuadas as obrigatórias por força de lei e as destinadas a informar a população sobre assuntos de relevante interesse social, se for caracterizada a urgência dessa divulgação.

Art. 3º Aplica-se o disposto nesta lei aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual apresentados no exercício financeiro seguinte ao da publicação desta lei.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

Sala da Comissão, em

**Deputada Yeda Crusius**