

COMISSÃO DE TRIBUTAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTO

PROCESSO NÚMERO: 7866/2019

PARA RELATAR

O (A) Sr.(a) Deputado (a) Paulo Roberto

Em 23/09 2020

Presidente: [Signature]

PROCESSO N.º : 2019007866
INTERESSADO : DEPUTADA LÊDA BORGES
ASSUNTO : Dispõe sobre a vedação de contratação de serviços de publicidade e propaganda quando o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro seja superior ao total das receitas estimadas para o próximo período.



RELATÓRIO

Versam os autos sobre projeto de lei, de autoria da ilustre Deputada Lêda Borges, dispondo sobre a vedação de contratação de serviços de publicidade e propaganda quando o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro seja superior ao total das receitas estimadas para o próximo período.

A justificativa da proposição expõe, em um cenário de crise financeira do Estado, os gastos com publicidade e propaganda devem ser sopesados com os demais interesses da sociedade, tais como o pagamento em dia dos servidores públicos e a melhoria dos serviços públicos de educação, saúde e segurança pública. Argumenta-se que os gastos públicos não podem se distanciar dos princípios da legitimidade, da eficiência e da economicidade, não se justificando que, em tempos de crescimento da influência das mídias sociais, que os entes federados em estado de calamidade financeira efetuem gastos com propaganda institucional. Alega-se que é preciso adotar medidas no sentido de modernizar a administração.

Em tramitação perante esta Casa, a proposição recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que aprovou o relatório do ilustre Deputado Delegado Humberto Teófilo, decisão esta que, posteriormente, foi confirmada pelo Plenário, motivo pelo qual os autos foram encaminhados para apreciação desta comissão.

É necessário frisar, inicialmente, que a análise da constitucionalidade e da juridicidade das proposições que tramitam nesta Casa é uma questão de ordem pública e que, portanto, não sofre os efeitos da preclusão. Sendo assim, nada impede que no âmbito



desta Comissão sejam apreciados alguns aspectos constitucionais e legais que, no nosso ponto de vista, impedem a aprovação da matéria em pauta.

Ao Chefe do Poder Executivo compete a prerrogativa exclusiva de enviar ao Parlamento a sua proposta de planejamento global da atividade financeira do Estado, através do projeto de lei orçamentária. Já ao Poder Legislativo compete deliberar sobre a proposta orçamentária do Executivo, podendo inclusive apresentar e aprovar emendas parlamentares. Como é natural em um sistema de separação dos poderes, a Constituição delimita as competências de cada Poder, não podendo um se imiscuir na esfera reservada ao outro.

Assim, não cabe ao Legislativo cercear a iniciativa privativa do Executivo em enviar-lhe uma proposta global da atividade financeira do Estado, assim como não é dado ao Executivo limitar a prerrogativa de o Legislativo alterá-la, aprovando a lei orçamentária que lhe parecer mais adequada.

Neste sentido, a admissão de que leis de iniciativa parlamentar que fixem limites para despesas públicas com serviços de publicidade e propaganda na forma ora proposta aniquila a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo propor, ano-a-ano, um planejamento global da atividade financeira do Estado. Primeiro, porque retira do Poder Executivo a possibilidade de propor valor diferente em determinado exercício financeiro, estando previamente limitado ao teto fixado pela proposta em questão, a qual não foi fixada no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, que também são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, é válido admitir que a limitação das despesas com publicidade institucional é matéria orçamentária e não pode ser tratada por lei de iniciativa parlamentar.

É salutar ressaltar, por relevante, que não se nega a possibilidade de o Poder Legislativo fixar, em determinado exercício financeiro, o valor que considera adequado a ser gasto em determinada despesa pública. Nada impede que o Legislativo reduza o valor sugerido pelo Poder Executivo em sua proposta de lei orçamentária para as despesas com publicidade e propaganda institucional. Trata-se de legítimo controle parlamentar sobre a proposta orçamentária do Executivo que lhe foi endereçada, cabendo ao Legislativo a última palavra sobre os termos em que será aprovada essa proposta enviada pelo Executivo. Porém, ao estabelecer limites prévios, por uma lei de iniciativa parlamentar, como previsto nesta



proposição em pauta, sobre quanto deve ser gasto em determinada despesa pública, o legislador retira tal matéria do planejamento global da atividade financeira do Estado que é realizado pelo Chefe do Executivo por ocasião da confecção da proposta de lei orçamentária, a bem da verdade inviabilizando o exercício desta prerrogativa constitucional irrenunciável do Chefe do Executivo.

Ora, o Executivo tem a prerrogativa de propor um valor para as despesas com publicidade e propaganda institucional, e o Legislativo de defini-lo, no bojo da apreciação das leis orçamentárias. Assim, nada obsta que o Legislativo altere o valor proposto pelo Executivo para essa despesa pública no projeto de lei orçamentária. Porém, o Legislativo não pode, de forma constitucionalmente legítima, impor ao Chefe do Poder Executivo limites prévios por lei de sua iniciativa e descolada dos rigores do processo legislativo especial orçamentário. Em outras palavras: da mesma forma que o Executivo não pode limitar a capacidade de o Legislativo alterar a proposta de lei orçamentária de sua autoria, o Legislativo não pode cercear a prerrogativa de o Executivo lhe enviar uma proposta anual e global de orçamento público.

Com base nesses pressupostos, entendemos que a proposição viola a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme previsto nos arts. 165, incisos I, II e III e 166, § 6º, da Constituição Federal.

Sobre esse tema, no julgamento da ADI nº 1.689/PE, relatada pelo Ministro Sydney Sanches, o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Pernambuco que estabelecia o percentual mínimo de 1% (um por cento) do orçamento geral do Estado para os gastos com "programas de assistência integral à criança e ao adolescente". O argumento central da decisão consistiu na usurpação da "competência exclusiva (do) Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III)", pois ela – a iniciativa – "fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão".

Por sua vez, na ADI nº 820 o Plenário do STF julgou inconstitucionais normas estaduais que destinavam, dos 35% (trinta e cinco por cento) das receitas oriundas de impostos vinculadas ao ensino público, 10% (dez por cento) para a manutenção e conservação de escolas estaduais, sob idêntico argumento, *verbis*: "os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado - artigo 165, III, da CF/88 - iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária."

4



Por fim, no julgado proferido pelo STF na ADI nº 4.102/RJ, declarou inconstitucionais dispositivos da CE/RJ que vinculavam receitas tributárias a "setores da política educacional", notadamente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mais uma vez o STF afirmou que normas de iniciativa parlamentar que versem sobre matéria orçamentária usurpam a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e violam a separação de poderes. O Ministro Luís Roberto Barroso salientou precisamente em seu voto que "a vedação a essas vinculações verdadeiramente impõem uma restrição excessiva ao poder político majoritário, porque se todas as verbas orçamentárias ficam vinculadas percentualmente por força da Constituição, as maiorias políticas de cada época não têm nenhum espaço de escolha e de deliberação."

Portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no art. 165 da CF/88 não se limita à apresentação das três leis formalmente orçamentárias, aplicando-se a qualquer norma infraconstitucional, inclusive a normas constitucionais estaduais, que trate de matéria orçamentária.

Por tais razões, somos pela **rejeição** da proposição em pauta. É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 24 de 02 de 2020.


Deputado HELIO DE SOUSA
Relator

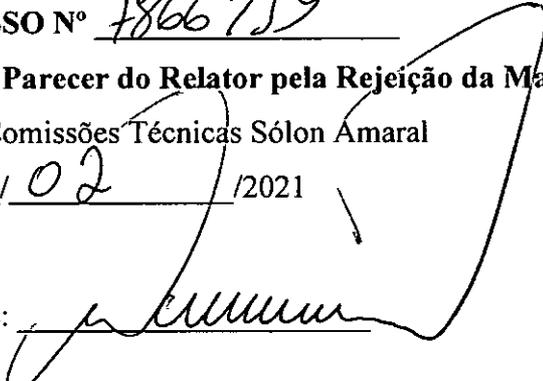
A Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

PROCESSO Nº 7866/19

Aprova o Parecer do Relator pela Rejeição da Matéria

Sala das Comissões Técnicas Sólton Amaral

Em 24.02 /2021

Presidente: 

DEPUTADOS TITULARES

DEPUTADOS SUPLENTEs

01	RUBENS MARQUES.....	01	WAGNER NETO.....
02	CHICO KGL	02	ISO MOREIRA
03	PAULO CEZAR.....	03	BRUNO PEIXOTO.....
04	THIAGO ALBERNAZ.....	04	AMILTON FILHO.....
05	HENRIQUE CESAR.....	05	CAIRO SALIM.....
06	CORONEL ADAILTON.....	06	RAFAEL GOUVEIVA.....
07	AMAURI RIBEIRO.....	07	WILDE CAMBÃO.....
08	JEFERSON RODRIGUES.....	08	TIÃO CAROÇO.....
09	HELIO DE SOUSA.....	09	FRANCISCO DE OLIVEIRA.....
10	PAULO TRABALHO.....	10	DELEGADO HUMBERTO TEÓFILO
11	DELEGADO EDUARDO PRADO.....	11	ZÉ CARAPÔ.....