

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2009, que
“Cria mecanismos de fiscalização e controle sobre as
despesas com publicidade e patrocínio das empresas
estatais federais”.

RELATOR: Senador LUIZ HENRIQUE

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 82, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo.

O PLS nº 82, de 2009, institui procedimentos a serem adotados pelas empresas estatais federais com vistas a conferir transparência e controle sobre suas despesas com publicidade e patrocínio.

Para tanto, o projeto determina que essas despesas sejam consolidadas e divulgadas, trimestralmente, no Diário Oficial da União e em pelo menos três jornais de circulação nacional.

Define ainda que a referida publicação seja feita de modo detalhado para cada um de seus itens, discriminando as despesas com publicidade das com patrocínio, de forma a evidenciar as entidades contratantes e as patrocinadas, os valores envolvidos em cada um dos respectivos contratos, suas justificações, finalidades e vigência. Estabelece, ademais, que conste informação sobre a existência de licitação prévia e, em caso negativo, justificativa da sua dispensa ou inexigibilidade.

Por fim, o PLS nº 82, de 2009, define limite anual para as despesas totais com publicidade e patrocínio, a ser observado por cada empresa estatal federal: em determinado exercício financeiro, essas despesas não poderão exceder de quinze por cento o valor médio das respectivas

despesas dos quatro exercícios anteriores. O descumprimento desse limite implica a imputação de crime de responsabilidade à autoridade máxima da entidade.

Como observado em sua justificação, *não é de hoje que se observa a evolução das despesas com publicidade e patrocínio das empresas estatais federais, mas são alarmantes os números dos últimos anos, que apresentam um crescimento vertiginoso.*

Contudo, apesar da legislação orçamentária e da que trata de controle e fiscalização do Estado serem bastante pródigas no estabelecimento de mecanismos de controle e transparência dos gastos públicos, tal ainda não alcança as despesas com publicidade e patrocínio das empresas estatais, cujos valores e informações que se pretendem introduzir com esta proposição legislativa não figuram no orçamento fiscal nem no orçamento de investimentos das empresas estatais.

Mais ainda, como ressaltado também em sua justificação, há a necessidade de lei que disponha sobre a matéria, uma vez que, *embora as empresas estatais desfrutem de autonomia administrativa e financeira em nosso modelo legal, seus gastos não podem ser encarados como se fossem empresas privadas, pois a União (no caso das empresas federais) é a detentora da maioria do capital votante. Ora, onde há recursos públicos tem que haver transparência e fiscalização redobrada, para que se garanta, tanto quanto possível, que tais empresas, no uso desses recursos, estão realizando o interesse público e respeitando todos os princípios que regem a administração pública.*

O projeto foi distribuído à análise desta Comissão e, em decisão terminativa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Ao projeto não foram apresentadas emendas.

O projeto continua a tramitar, na atual legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso IV do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições pertinentes a finanças públicas e orçamento.

A matéria objeto da proposição – divulgação dos gastos com publicidade e patrocínio das estatais federais – insere-se no âmbito da regulação dos atos próprios da Administração Pública Federal.

De acordo com informações da Secretaria de Comunicação da Presidência da República veiculadas na imprensa, o pico dos gastos com patrocínios foi em 2006, com R\$ 1,086 bilhão, mantendo certa estabilidade a partir de então, pouco acima de R\$ 900 milhões; quando consideradas as despesas com publicidade, esse valor eleva-se para o total de R\$ 2,2 bilhões. Três empresas estatais, Petrobras, CEF e Banco do Brasil, são as que concentram o maior número de projetos e recursos gastos em patrocínio no País: nelas concentram-se cerca de 70% dos projetos e programas de patrocínio do setor público federal.

Cumpre ressaltar que, além dessa divulgação não ser sistemática, ela não contém as listas completas de patrocínios e de gastos com publicidade, com nomes e valores dos projetos apoiados pelas empresas estatais, ficando a imensa maioria das ações públicas nessa área fora do conhecimento do cidadão e do Congresso Nacional.

Logicamente, valores dessa magnitude exigem transparência e publicidade dos atos e ações envolvidas em seu processo de contratação, mesmo entendendo que esses dispêndios das estatais, quando confrontados com os valores de seus orçamentos e de seus programas de investimentos, possam parecer pouco significativos.

Para se ter uma idéia da atual dimensão do volume de recursos que as estatais movimentam, segundo informações do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no período 2007/2010, as empresas estatais federais do setor produtivo investiram recursos da ordem de R\$ 241,07 bilhões, cabendo às empresas estatais financeiras investimentos de R\$ 6,67 bilhões.

É bem verdade que, a cada final de ano, o Dest, órgão público responsável pelo controle e coordenação das estatais federais, publica o perfil dessas empresas. No documento, são disponibilizadas informações de

natureza diversa, como o número de funcionários, os dispêndios, lucros, déficits, entre outras. Todavia, essas informações são dispostas por grandes categorias de despesas, o que restringe o acompanhamento da execução orçamentária das estatais, além, obviamente, da restrição imposta pelo caráter anual desse relatório. Mais ainda, nesses relatórios não são disponibilizadas quaisquer informações sobre as despesas dessas empresas com publicidade e patrocínio. Com efeito, nem mesmo o Congresso Nacional acompanha a execução orçamentária e financeira das estatais. Vale lembrar que apenas o orçamento de investimento das estatais federais integra o Orçamento Geral da União, que é analisado e tem sua execução acompanhada pelo Congresso Nacional.

Assim, podemos afirmar que não se encontram disponíveis informações que permitam avaliar adequadamente a natureza e o alcance dos programas e projetos de empresas estatais nas áreas de propaganda e publicidade, incluídos os apoios e patrocínios ao desporto e às atividades culturais no País.

E, vale lembrar, não pouco freqüentes têm sido as dúvidas e os questionamentos sobre a suficiência, pertinência e eficácia dos programas e projetos até então implementados por essas empresas. As empresas estatais não apresentam relatórios completos sobre seus patrocínios, limitando-se, na maioria das vezes, a tão-somente justificar esses seus gastos pelo diferencial que promovem em sua marca ou ainda na venda de seus produtos. Como não são conhecidos em detalhes todos os projetos das estatais nessa área, não há como aferir o efeito exato dos patrocínios.

Ao Congresso Nacional é atribuída a competência fiscalizadora dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, conforme dispõe o art. 49, inciso X, da Constituição Federal. Para sua plena e adequada execução, há a necessidade de conhecimento e fácil acesso a informações sobre quaisquer assuntos de interesse nacional; no caso de que trata o projeto em exame, de informações relativas aos gastos com propaganda, publicidade e patrocínio, em suas diversas áreas e, em particular, sobre a orientação conferida pelas empresas estatais aos seus respectivos programas e projetos. Esse é um objetivo que, entendemos, pode ser viabilizado com o projeto em exame.

Dessa forma, entendemos que ainda hoje é inadequada a publicidade dos atos praticados pelas empresas estatais, em desacordo com o determinado pelo art. 37 da Constituição Federal. Portanto, há espaços que

exigem a edição de lei, como pretendido pelo projeto em exame, e que respalda, entre outros objetivos, a plena eficácia desse dispositivo constitucional.

Ademais, um aspecto pouco notado nos patrocínios públicos é que as empresas estatais também se beneficiam de isenção ou descontos no imposto a pagar. Por causa da lei de incentivo à cultura, conhecida como Lei Rouanet, de acordo com informações da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, contidas no balanço sobre patrocínios em 2010, as estatais federais deixaram de pagar R\$ 1,91 bilhão de impostos de 2003 a 2010, correspondendo a 7,07% da renúncia fiscal no período. Reside aqui razão suficiente para exigir e determinar a publicidade, a transparência e o limite de gasto pretendido pelo projeto em análise.

Ainda segundo a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, o ritmo de crescimento da publicidade das estatais é compatível com o comportamento do mercado privado: segundo dados apurados pelo Ibope Mídia, esse crescimento foi de 12,3% em 2006, ano em que as referidas despesas atingiram o seu valor máximo. Portanto, compatível também com o limite de expansão das despesas definido no Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2009.

Com efeito, dados divulgados pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República apontam para certa estabilidade dos gastos com publicidade, em torno de R\$ 1 bilhão ao ano; aliás, valor semelhante ao montante médio desse dispêndio verificado nos anos de 2000 a 2002, últimos três anos da administração anterior; esses números se referem a toda a administração pública federal direta e indireta e foram atualizados pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas. O limite de expansão nominal anual de 14%, definido pelo projeto, não impõe, portanto, rigidez desmedida à política das estatais para as áreas de propaganda, publicidade e patrocínios.

Logicamente, a exigência de transparência e publicidade e a imposição de restrições e limites às despesas caracterizadas no projeto são oportunas e convenientes, sobretudo em decorrência do improvável autocontrole dos gastos com publicidade e propaganda por parte dos governantes, por mais austeros que sejam.

Entendemos, todavia, que em determinados casos possa ser relativizado o princípio da publicidade. Isso, quando o interesse público ou a segurança o justificarem. Algumas empresas, por atuarem em mercados

concorrenciais, alegam que a exibição de seus dados comprometeria sua competitividade. Por isso argumentam sobre a necessidade de manter certo sigilo comercial, já que disputam mercado com empresas privadas que não têm obrigação de revelar essas informações.

A própria Secretaria de Comunicação da Presidência da República tem alegado que não divulga os dados específicos de cada estatal, porque ali estão inseridas informações “reservadas e estratégicas” para diversas dessas empresas e que são essenciais para a estratégia de cada uma delas, afora os contratos que possuem cláusula de confidencialidade, o que impediria a sua divulgação.

O PLS nº 82, de 2009, não faz referência ou confere tratamento diferenciado para informações dessa natureza. Ele não prevê a possibilidade de que essas informações sejam divulgadas de maneira agregada, de forma a preservar o seu sigilo ou a sua segurança, exigidos pelo mercado.

Como, eventualmente, podem essas informações envolver o acesso a dados cujo sigilo ou reserva seja imprescindível à segurança de algumas ações administrativas e comerciais, o projeto deve prever tratamento especial para tais casos. Para tanto, apresentamos emenda ao projeto.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2009, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CAE (ao PLS nº 82, de 2009)

Acrescente-se o seguinte § 2º ao art. 1º do PLS nº 82, de 2009, renumerado seu parágrafo único para § 1º:

“Art. 1º.....

.....

§ 2º As empresas estatais federais ficam autorizadas a divulgarem as informações previstas nesta Lei com valores agregados, nos casos em que a legislação expressamente assim o determine, ou em razão de reserva ou sigilo comercial.”

Sala da Comissão, em 6 de dezembro de 2011.

, Presidente

, Relator