



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2013, do Senador Inácio Arruda, que acrescenta § 5º ao Artigo 2º da Lei nº 12.232, de 19 de abril de 2010, para estabelecer critérios na aplicação dos recursos destinados aos serviços de publicidade pela administração pública considerando a distribuição regional e o tamanho dos veículos de comunicação.

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 178, de 2013, de autoria do Senador Inácio Arruda, se destina ao estabelecimento de critérios para a



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

aplicação dos recursos destinados aos serviços de publicidade pela administração pública.

Segundo justifica seu autor, a finalidade da proposição é incentivar as pequenas empresas de comunicação espalhadas nas várias regiões do País, de modo a evitar a concentração da publicidade oficial em grandes veículos de mídia. Isso possibilitará, de acordo com o parlamentar, o fortalecimento de empresas de comunicação de menor porte. Além disso, propiciará a veiculação de informações coerentes e adequadas às necessidades e interesses da comunidade, revalorizando a cultura local.

A alteração à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que *dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências*, se dá por meio do acréscimo de um § 5º, desdobrado em incisos, ao seu art. 2º, que, em seu *caput*, assim estabelece:

“Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.”

Os dispositivos a serem acrescentados a esse artigo, segundo o PLS nº 178, de 2013, determinam que:

“§ 5º Para a contratação dos serviços previstos no caput deste artigo serão observadas as seguintes diretrizes quanto a produção e veiculação de publicidade às empresas de comunicação e demais meios de divulgação:

I – De acordo com as características da ação, estabelecer estratégia de comunicação garantindo que pelo menos 40% (quarenta por cento) dos valores contratados para produção e veiculação de peças publicitárias sigam critérios de regionalização, não podendo ser dirigidos a empresas e grupos que controlam concomitantemente, numa mesma localidade, veículos pertencentes a mais de um tipo de meio de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

comunicação, entre emissoras de rádio, emissoras de TV e jornais impressos;

II - No caso das publicidades custeadas por órgãos da administração federal, pelo menos 40% (quarenta por cento) dos valores contratados para produção e veiculação de peças publicitárias devem ser dirigidos a empresas de comunicação sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excetuando os órgãos de caráter regional;

III - Pelo menos 40% (quarenta por cento) das verbas destinadas à publicidade serão dirigidas à microempresas ou empresas de pequeno porte de comunicação e empreendedores individuais de comunicação, considerando os parâmetros dispostos no Artigo 3º da Lei Complementar 123 de 14 de setembro de 2006.”

A cláusula de vigência estabelece o prazo de cento e oitenta dias para a entrada em vigor da lei decorrente da aprovação da proposição.

Após exame desta Comissão, o projeto, que não recebeu emendas, seguirá para deliberação da



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Tendo em vista que caberá à CCJ a decisão terminativa sobre a matéria, esta Comissão analisará a medida sob os aspectos constantes do inciso VII, do art. 104-C, do Regimento Interno do Senado Federal, que trata dos temas de comunicação, imprensa e radiodifusão, aí englobadas, con quanto de maneira não expressa, os que envolvem publicidade.

Em primeiro lugar, convém mencionar o tratamento dado pela Constituição Federal para a questão da publicidade governamental. Em seu art. 37, a Lei Maior estabelece:

Art. 37

.....
.....
.....
.....

§ 1º 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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

pessoal de autoridades ou servidores públicos.

.....
.....

Do ponto de vista infraconstitucional, a contratação de serviços de publicidade pelo governo está submetida ao disposto na regulação específica, feita pela Lei nº 12.232, de 2010, diploma que o projeto em exame se propõe a modificar e que subordina todos os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Lei 12.232/2010 estabelece que a distribuição de verbas publicitárias dar-se-á mediante procedimento licitatório, adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Inicialmente, verifica-se que o estabelecimento de regras técnicas para a determinação de verbas publicitárias demonstra-se alinhada à Lei 8.666/1993 (Lei das Licitações) e aos princípios constitucionais que ditam a administração pública, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

A rigor, na aplicação de recursos em campanhas publicitárias oficiais que se destinam, invariavelmente, ao esclarecimento da população em geral, a valoração de critérios como audiência, circulação e alcance (“Midia Técnica”), respeitado o procedimento licitatório, cumpre plenamente os



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

ditames da moralidade, imparcialidade e eficiência administrativa.

Nesse sentido, e já num segundo âmbito de análise, ainda que louvável quanto ao seu fim, compreende-se que a alteração normativa sugerida pelo Autor do projeto, Senador Inácio Arruda, encontra barreiras legais que merecem destaque.

Diferentemente de Programas com vieses para o Social, nos quais não se priorizam aspectos primários e técnicos de resultado, nas campanhas publicitárias visa-se a otimização de recursos aplicados, que se sustentam pela capacidade de interação com o maior número de receptores (ou, em determinadas situações, com receptores segmentados ou qualificados), de forma mais eficiente em termos de custo unitário.

Em decorrência, qualquer restrição legal que limite a estratégia de comunicação das agências de publicidade fere claramente a intento constitucional de eficiência, além de afastar a isonomia de tratamento entre os participantes por força de critérios como “local/sede da empresa” ou “enquadramento tributário”, igualmente irrelevantes ao objeto do contrato administrativo.

Ademais, os percentuais de destinação das verbas publicitárias previstos no projeto terminam por direcionar o edital de contratação e, por



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

decorrência, infringir a regra do art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/93, que vedava as “preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.”

Em face do exposto, considerando que a Lei 12.232/2010 cumpre a sua finalidade, entende-se que as questões de regionalização da verba publicitária e maior participação de mídias alternativas encontram óbice intransponível, tanto sob o aspecto de mérito, como pela avaliação de juridicidade – assunto sobre o qual se debruçará a Comissão responsável pelo controle político de constitucionalidade desta Casa.

Não obstante, e a título meramente sugestivo, mas que não se adota no presente momento, a questão tratada nesta proposição poderia ser objeto de um debate posterior, em que se repesasse a questão sob o prisma alternativo da criação de um sistema de cadastramento que oportunizasse a habilitação e a participação de todas as empresas de comunicação, de grande ou pequena dimensão, nas campanhas publicitárias e institucionais no âmbito dos poderes públicos.

Não sendo esse o objeto do projeto em análise, temos que a proposta deva ser, enfim, desacolhida.

III – VOTO



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Pelo exposto, voto pela **rejeição** do PLS nº 178, de 2013.

Sala da Comissão, **17/05/2016**

SENADOR LASIER MARTINS,
Presidente

SENADOR ALOYSIO NUNES FERREIRA,
Relator