

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE), ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 197, de 2009 (Projeto de Lei n° 3305, de 2008, na origem), 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.

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 197, de 2009, de autoria do Deputado José Eduardo Cardozo, com a finalidade de fixar regras específicas para licitações e contratos relacionados com serviços de publicidade prestados ao Poder Público.

Na redação oriunda da Câmara, o PLC n° 197, de 2009, é composto de vinte e dois artigos, sendo que o primeiro informa seu escopo e abrangência a todos os órgãos de administração dos Três Poderes, e prevê aplicação complementar das leis sobre o exercício profissional da publicidade e sobre licitações em geral.

O art. 2º e seus parágrafos definem, para os efeitos da lei, serviços de publicidade e atividades complementares, de pesquisas e avaliações, produção e execução de projetos publicitários, criação de formas inovadoras de publicidade; delimitam o objeto dos contratos de publicidade e

facultam a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, com a previsão de procedimento de seleção interna entre as contratadas.

O art. 3º estabelece a finalidade específica das pesquisas e outros instrumentos de avaliação.

O art. 4º exige que os serviços de publicidade para a administração pública sejam contratados em agências de propaganda, sujeitas à lei reguladora da profissão e portadoras do certificado de qualificação técnica obtido junto ao Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP, as quais somente poderão reservar e/ou adquirir espaço ou tempo publicitário por conta e ordem dos anunciantes.

Os Arts. 5º a 12 disciplinam o procedimento licitatório e a elaboração do instrumento convocatório, respeitadas as modalidades definidas na Lei geral de licitações e adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”; em particular, exige-se que a proposta técnica contenha um plano de comunicação publicitária, cujos quesitos estão definidos no art. 7º, os quais, segundo o art. 8º, destinam-se a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes. Já o art. 9º cuida da apresentação em invólucros das propostas de preços e das propostas técnicas.

As licitações serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas, a cargo de subcomissão técnica, cuja composição obedecerá a critérios e normas próprios, consoante as disposições do art. 10.

O Art. 11 disciplina o processamento e o julgamento da licitação, delimitando as ações da alçada da comissão permanente ou especial e da subcomissão técnica.

O Art. 12 contempla hipótese de anulação do certame por descumprimento de normas destinadas a garantir o julgamento do plano de comunicação publicitária sem o conhecimento de sua autoria

A sua vez, o disciplinamento dos contratos de serviços de publicidade e de sua execução constitui objeto dos Arts. 13 e seguintes; no caso de atividades complementares, o fornecimento de bens ou serviços ao contratado é exclusivo de pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante, sujeito à coleta de orçamentos pelo contratado, quando exceder o limite mínimo de dispensa.

O Art. 15 prevê as condições para formalização do pagamento dos custos e despesas de veiculação apresentados ao contratante, deixando explícito que pertencem a este as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia por intermédio de agência de propaganda.

O Art. 16 prevê a divulgação em sítio próprio, na Internet, das informações sobre a execução do contrato, com livre acesso a quaisquer interessados.

O Art. 17 fixa em cinco anos após a extinção do contrato o prazo para manutenção do acervo documental sobre os serviços prestados e peças publicitárias, pelas agências contratadas.

O Art. 18 considera facultativa a concessão de planos de incentivo por veículo de divulgação e sua aceitação por agência de propaganda, cujos frutos deles resultantes constituem receita própria da agência, e estão excluídos da equação econômico-financeira definida na licitação e no contrato. Deixa explícito que as agências de propaganda não poderão preterir veículos de divulgação que não os concedam ou priorizar os que os ofereçam, devendo sempre conduzir-se na escolha do veículo de acordo com pesquisas e dados técnicos comprovados; a violação dessa

exigência constituirá grave violação aos deveres contratuais por parte da agência contratada, suscetível de processo administrativo e às sanções legais.

O Art. 19 contém norma interpretativa acerca do desconto-padrão de agência.

O Art. 20 dispõe sobre a aplicação subsidiária da lei às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados na data de sua publicação.

A sua vez, o Art. 21 prescreve a discriminação, em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual, das dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública.

Finalmente, o art. 22 contém a cláusula usual de vigência.

Analizado, na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), recebeu substitutivo na primeira, emendas diversas nas outras Comissões e foi aprovado, em caráter terminativo, pela CCJC em 19 de agosto de 2009. A redação final foi aprovada pela mesma CCJC em 22 de setembro de 2009.

Remetido ao Senado Federal para revisão, o projeto encontra-se distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à última em decisão terminativa, por despacho da Presidência da Casa, com fulcro no art. 91, § 1º, inciso IV, do Regimento Interno.

Não foram oferecidas emendas.

II - ANÁLISE

Consoante o Regimento Interno do Senado Federal, nos termos do art. 99, é da competência da Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos financeiros e econômicos da matéria, bem como sobre as proposições pertinentes a normas gerais sobre direito financeiro, orçamento, e outros assuntos correlatos, como tal se enquadrando o marco regulatório das licitações e contratações da Administração Pública, por seus reflexos na economia, assim como no gasto e na gestão pública.

O PLC nº 197/2009, originário da Câmara dos Deputados (PL nº 3.305/2008), que “*dispõe sobre normas gerais para a licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda e dá outras providências*”, decorreu de estudos profundos e específicos realizados a partir de determinações do Tribunal de Contas da União e, especialmente, do reconhecimento de estudiosos do direito administrativo de que há um regime jurídico peculiar dos serviços de publicidade do qual resulta a impossibilidade de normatização da matéria com base, apenas, nos dispositivos da Lei nº 8.666/1993.

Assim, o PLC em referência cria dispositivos peculiares que asseguram os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa nas licitações para a contratação dos serviços de publicidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. E ainda impõe a aplicação, de forma complementar, dos dispositivos da Lei de Licitações e contratos públicos (Lei nº 8.666/1993) e dos dispositivos da Lei 4.680/1965, que regulamenta a atividade publicitária.

O PLC conceitua os serviços de publicidade como o “*conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a 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, definir ideias ou informar o público em geral*”.

Nesse desiderato, autoriza a inclusão nos contratos dos serviços de publicidade apenas de atividades complementares e essenciais à realização do seu objeto, tais como: as pesquisas específicas naquele campo, a produção e execução técnica das peças e projetos criados e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação, de acordo com o desenvolvimento tecnológico atual. Para tanto, veda qualquer outro tipo de serviço, como assessorias de imprensa, promoção, relações públicas e eventos, que devem ser objeto de licitação própria.

Exige a apresentação pelas Agências de Propaganda de certificação técnica expedida por organismo privado de controle da atividade, e que já trabalhe com o mesmo objetivo para o setor privado.

O PLC busca a transparência nos processos licitatórios, a começar pela constituição das Comissões de Licitação que deverão, obrigatoriamente, contar com 1/3 de profissionais de comunicação, marketing e publicidade independentes. Inova ao exigir a exposição pública dos integrantes das Comissões de Licitação, dando a qualquer pessoa o direito de impugnar, com comprovadas razões, qualquer dos nomes. É a consulta pública prévia da qualidade e isenção dos julgadores.

Impõe normas para evitar a identificação da parte mais importante das propostas técnicas no ato do seu julgamento e também normatiza o que deve ser exigido em criatividade e estrutura das Agências

participantes. É minucioso nas normas de procedimento do processo de julgamento das propostas, estabelecendo a nulidade do processo no caso de vazamento de informações, com a devida responsabilização dos envolvidos.

Ainda inovando, exige que o ente público cadastre previamente os fornecedores a serem utilizados pelas Agências de propaganda, por critério de qualidade, estrutura, regularidade de compromissos, estabelecendo que a contratada sempre fará cotação de preço de três fornecedores, procedendo à escolha em ato público através de propostas apresentadas em envelopes lacrados.

Finalmente, estabelece processo de negociação de preços para a veiculação da publicidade, com todos os descontos concedidos a partir dos preços de tabela e demais benefícios, sendo revertidos, obrigatoriamente, em favor do poder público. Permite, apenas, que as Agências, como ocorre no setor privado, participem de programas de incentivo instituídos por Veículos de Comunicação, sem prejuízo da busca do melhor preço para o setor público, como ocorre com os clientes da área privada. O ente público poderá, a qualquer momento, avaliar o valor do serviço publicitário, comparando-o com o que ocorre no mercado de em geral.

Em síntese o Projeto contempla os seguintes avanços:

- Aprimoramento do método licitatório para contratação de serviços de publicidade, tornando-o transparente e mais minucioso quanto à avaliação das propostas;
- Assegura os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

- Autoriza a inclusão apenas de atividades complementares e essenciais à realização do seu objeto, vedando qualquer outro tipo de serviço, como assessorias de imprensa, promoção, relações públicas e eventos;
- Exige certificação de qualificação técnica para as participantes do certame;
- Exige que os fornecedores a serem utilizados pelas Agências de propaganda sejam cadastrados previamente, havendo sempre cotação de preços de 3 destes, em ato público e com envelopes lacrados;
- Estabelece processo de negociação de preços para a veiculação da publicidade, com todos os descontos concedidos sobre preços de tabela revertidos, obrigatoriamente, em favor da Administração.

Ao que se vê, por conseguinte, o Projeto contribui, em síntese, para o aperfeiçoamento do marco regulatório das licitações e contratos administrativos relacionados com a produção e veiculação de publicidade governamental, e a melhoria da qualidade do gasto público e da gestão financeiro-orçamentária nesse peculiar terreno.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator