



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº 140, DE 2022 - PLEN

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 4.059, de 2021, que *altera a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para dispor sobre as contratações de serviços de comunicação institucional, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 4.059, de 2021, de autoria do Deputado Cacá Leão, que *altera a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para dispor sobre as contratações de serviços de comunicação institucional, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição*, e foi encaminhado a este Senado Federal por meio do Ofício nº 118/2022/SGM-P, de 17 de março de 2022, do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira.

O PL compõe-se de cinco artigos. O art. 1º do PL indica o objeto da lei pretendida, reproduzindo a ementa.

O art. 2º modifica a Lei nº 12.232, de 2010, acrescentando-lhe os arts. 20-A e 20-B.



SF/22876.87486-18

O *caput* do proposto art. 20-A determina que a contratação de serviços de comunicação institucional deverá observar o que consta do art. 5º da própria Lei.

Na forma do próprio *caput* do art. 20-A e também do art. 20-B, os serviços de comunicação institucional é gênero que compreende duas espécies de serviços, assim definidos:

- serviços de relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa;
- serviços de relações públicas: esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.

O art. 5º da Lei nº 12.232, de 2010, estatui que as licitações nela previstas serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, obrigatoriamente adotando-se os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Pelo § 1º do art. 20-A, o disposto no seu *caput* aplica-se também “à contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais, à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional”.

O § 3º do art. 20-A preconiza que o disposto no *caput* do artigo não exclui a possibilidade de os serviços descritos nele e no § 1º do mesmo artigo sejam prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da administração pública.

Pelo § 2º do art. 20-A, a contratação de espaços publicitários, de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação estão fora das disposições do *caput* e do § 1º do mesmo artigo, devendo observar o que prevê o *caput* do art. 2º da Lei nº 12.232, de 2010.



Esse art. 2º estabelece que “para os fins da Lei, considera-se serviços de publicidade 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, difundir ideias ou informar o público em geral”.

O art. 3º do PL altera o inciso VII do *caput* do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, alterando a palavra “realizar” por “empenhar”, e acrescenta a este mesmo artigo o § 14, com vistas a definir que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do *caput* do artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados.

O art. 4º da proposição prescreve que a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta, destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia não se sujeita às disposições dos incisos VI e VII do *caput* do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997. Resguarda-se, contudo, a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos dessa mesma Lei.

A cláusula de vigência é o objeto do art. 5º do PL: a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Foram apresentadas quatro emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), este Plenário manifesta-se sobre a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e sobre o mérito da proposição.



Não há óbices de natureza formal ao Projeto de Lei sob estudo, pois seu tema está entre os quais cabe ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, a teor do art. 48 da Constituição Federal, bem assim não faz parte das matérias legislativas reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, relacionadas no art. 61 do Diploma Fundamental, ou de outras autoridades, e nem dos assuntos inseridos no art. 84 do Estatuto Magno cuja competência também privativa é do Chefe do Executivo.

Compete à União legislar privativamente sobre direito eleitoral e sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos dos incisos I e XXVII do art. 22 da Constituição Federal (CF), respectivamente.

No tocante ao aspecto material, a medida também não afronta qualquer dispositivo constitucional, pois não fere cláusulas pétreas e nem apresenta incongruência com princípios gerais estabelecidos na Lei Maior e relacionados com o tema objeto da proposição sob estudo.

Igualmente, a tramitação no Senado seguiu as regras regimentais, e o Projeto está vazado em boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, julgamos justa, necessária, oportuna e conveniente a proposição.

Entendemos que, sim, a contratação das agências de comunicação digital e de comunicação corporativa (relações públicas e relações com a imprensa) deva se dar por meio do mesmo procedimento de licitação utilizado para contratar as agências de propaganda. O uso do pregão permitiu várias situações indesejáveis, ainda que virtualmente legais.

Procura-se, com o projeto, dar segurança jurídica a administradores e administrados, bem como permitir contratações de serviços com o máximo atendimento do preceito da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

No que tange às emendas apresentadas, com relação à Emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, que inclui no art. 1º da proposição a necessária obediência aos princípios da eficiência, economicidade e publicidade, agradecemos pela preocupação da sempre atenta e competente parlamentar, mas julgamo-la desnecessária, pois a submissão a esses princípios é imposta a toda a Administração Pública pela Constituição Federal.



A Emenda nº 2, do Senador Lasier Martins, altera o § 1º do art. 20-A que o art. 2º do PL visa a acrescentar à Lei nº 12.232, de 2010, para nele incluir o trecho “inclusive de notícias”, com vistas a, segundo a justificação dada, monitorar “notícias veiculadas em jornal, revista, rádio, televisão e internet”. Ocorre que o parágrafo não trata desse tipo de monitoramento. O que é nele tratado é somente o das redes sociais do governo, não de todos os meios de comunicação. Nesse sentido, a alteração é inapropriada.

A Emenda nº 3, do Senador Paulo Rocha, transmuda a cláusula de vigência da futura lei, de forma a que entre em vigor apenas em 1º de janeiro de 2023. Em defesa de sua proposta, o nobre parlamentar alega a incidência do princípio da anterioridade eleitoral do art. 16 da Carta de 1988, que imporia a modificação, evitando que as regras fossem aplicáveis ao pleito deste ano. Ocorre que o referido comando constitucional impõe o princípio a alterações no processo eleitoral. Rejeitamos o emendamento, a uma, porque o projeto não modifica exclusivamente a Lei nº 9.504, de 1997, versando também sobre licitações, com modificações na Lei nº 12.232, de 2010. A duas, porque, apesar de promover mutação na Lei nº 9.504, de 1997, não dispõe sobre o processo eleitoral, suas etapas, registros, inelegibilidades e outras características de mesmo gênero, mas apenas define limites de gastos com publicidade.

Por fim, a Emenda nº 4, da Senadora Mara Gabrili, propugna pela supressão dos arts. 3º e 4º do projeto, pois a matéria de que tratam seria reservada a lei complementar. Respeitosamente, discordamos da nobre colega. As disposições desses artigos não são de Direito Financeiro. Inclusive o próprio atual inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, teve redação dada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, de natureza também ordinária. Essa Lei já vai para seu oitavo aniversário sem que tenha sido declarada inconstitucional. Repetimos o que afirmamos no parágrafo anterior: as modificações desses artigos atinam a gastos em épocas de eleição, mas não alteram o processo eleitoral.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** e, no mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, com **rejeição de todas as emendas apresentadas**.



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/22876.87486-18