



**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA,  
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROJETO DE LEI N° 4.059, DE 2021**

Altera a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, para estender a sua aplicação às contratações dos serviços de comunicação digital e serviços de comunicação corporativa - relação com a imprensa e relações públicas.

**Autor:** Deputado **CACÁ LEÃO**

**Relatora:** Deputada **CELINA LEÃO**

**I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, de autoria do nobre Deputado Cacá Leão, altera a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, que regulamenta as licitações públicas da área de publicidade, para estender a sua aplicação às contratações pela Administração Pública de serviços de comunicação digital e de comunicação corporativa, que compreende os serviços de relação com a imprensa e relações públicas.

O projeto define os serviços de comunicação digital como ações de comunicação que consistem na convergência de conteúdos, mídias, tecnologias, plataformas, dispositivos e canais digitais para interação, acesso e troca de informações. Já os serviços de comunicação corporativa englobam os serviços de relações com a imprensa e as relações públicas, assim definidos:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221826986200>



\* C D 2 2 1 8 2 6 9 8 6 2 0 0 LexEdit



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

I - Relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa, numa atuação democrática, diversificada e transparente.

II - 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 entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.

Em sua justificativa, o dep. Cacá Leão cita que, a partir da publicação do Acórdão TCU 6.227/2016-2ª Câmara, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República concluiu que tanto os serviços de comunicação digital como comunicação corporativa possuem natureza intelectual e intangível. Pelo tipo de serviço prestado, que varia no decorrer do contrato entre cliente e agência, eles se equiparariam aos contratos de publicidade, daí a necessidade de alteração na legislação.

A matéria foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação, para análise de mérito e da adequação financeira e orçamentária, e para a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, para exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, de autoria do nobre Deputado Cacá Leão, altera a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, que regulamenta as licitações públicas da área de publicidade, para estender a sua aplicação às contratações pela Administração Pública de serviços de comunicação digital e de comunicação corporativa, que compreende as relações públicas e com a imprensa.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221826986200>

LexEdit  
\* C D 2 2 1 8 2 6 9 8 6 2 0 0 \*



Como justificativa para a proposição, o autor explica que “a Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, foi promulgada com o objetivo de conferir maior imparcialidade, isenção e transparência ao processo de contratação dos serviços de publicidade, criando mecanismos e soluções capazes de mitigar a ocorrência de interferências no julgamento e no resultado da licitação.” No entanto, argumenta que restou um vácuo legislativo com relação à modalidade de contratação dos serviços de comunicação digital e corporativa, o que acaba gerando insegurança jurídica e frustrações. É nesse contexto que surge o projeto, objetivando corrigir a ausência de legislação especial para essas categorias de serviços.

Vale lembrar que a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda já encontra-se disciplinada pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, o que garante maior segurança jurídica aos processos de licitação de serviços de publicidade. Por outro lado, as demais ferramentas de comunicação social, cujos conceitos encontram-se dispostos na Instrução Normativa SECOM nº 1, de 27 de julho de 2017, nos termos do artigo 3º, do Decreto nº 6.555/2008, carecem de instrumento normativo específico que unifique o entendimento da natureza dos serviços de comunicação e das especificidades vinculadas à sua contratação.

Na prática, tem-se constatado recorrentes equívocos por conta da utilização da modalidade pregão, regido pela Lei 10.520/2002, que tem por definição legal seu uso restrito à contratação de bens e serviços comuns (aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado) e estabelece o preço como parâmetro único para a seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, o Acórdão nº 6227/2016 - Segunda Câmara, do Tribunal de Contas da União - TCU, encaminhado à SECOM em 31 de maio de 2016, recomendou que fosse avaliada a possibilidade de adoção das boas práticas previstas na Lei nº 12.232/2010 nos processos de contratação dos serviços de comunicação digital, e que, após realizados os estudos, fosse avaliada oportunidade de orientar os integrantes do SICOM, com o intuito de incorporar essas boas práticas em suas licitações.

A posição da 2ª Câmara foi no sentido de que os serviços de comunicação digital se assemelham aos serviços de publicidade e propaganda, e a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dessas atividades afasta o seu enquadramento na definição de serviços comuns estabelecida por lei.

Assim, os ministros recomendaram à Secretaria de Comunicação da Presidência da República que fosse avaliada a possibilidade de adoção de boas práticas para os processos de contratação de serviços de comunicação digital. Além



lexEdit  
\* CD221826986200\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de atentar para a eventual necessidade de parcelamento do objeto sem o fracionamento da despesa, avaliando a oportunidade e a conveniência.

Não obstante o Acórdão acima citado referir-se apenas à contratação dos serviços de comunicação digital, a SECOM entendeu pertinente estender a recomendação para a contratação dos demais serviços de comunicação, cujos modelos de edital também passaram a agregar, por similaridade e analogia, as boas práticas aderentes à contratação de serviços de publicidade, estabelecidas pela Lei nº 12.232/2010.

A decisão da SECOM também baseou-se na própria literatura acadêmica, que estabelece como técnica adequada a utilização de todas as ferramentas de comunicação de forma integrada, sendo a publicidade apenas uma das ferramentas do composto de comunicação, ou composto promocional, ao lado das relações públicas, relações com a imprensa, da promoção e, cada vez mais, da comunicação digital.

Ratificando o posicionamento acima, o Egrégio Tribunal de Contas decidiu ainda, por meio do Acórdão nº 6257/2016, TC 033.681/2015-5 – 2ª CÂMARA, da seguinte forma:

“Tendo, portanto, como razoável a premissa de que os serviços de comunicação digital se assemelham aos serviços de publicidade e propaganda, e a de que a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dessas atividades afasta o seu enquadramento na definição de serviços comuns estabelecida pela lei, mostra-se razoável a conclusão de que a modalidade de licitação a ser utilizada na contratação dos aludidos serviços de comunicação digital deve guardar correspondência com a modalidade de licitação utilizada para as contratações dos serviços de publicidade e propaganda, de sorte que a adoção de concorrência, no tipo melhor técnica, pode ser vista como regular. Ademais, se o serviço de comunicação digital foi entendido como similar ao serviço de publicidade, também deve ser considerado o serviço de marketing promocional (de assessoria em relacionamento com a imprensa e em relações públicas), pois ambas versam de serviços de comunicação, vide art. 3º da Instrução Normativa nº 1/2017, não sendo considerados serviços comuns.”

Por todo o exposto, estender as disposições da Lei 12.232, de 29 de abril de 2010 às contratações pela Administração Pública dos serviços de comunicação digital e de comunicação corporativa é fazer uma correção devida e justa, que trará segurança jurídica a esses processos.

Além do mais, direcionando-se a contratação desses serviços por meio de modalidades e tipos de licitações mais adequados, que privilegiem a investigação da capacidade técnica da futura contratada, acabará por evitar desperdício de recursos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221826986200>



lexEdit  
\* CD221826986200\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

públicos em contratações pautadas exclusivamente em preços e que, por vezes, não geram resultado e eficiência.

De toda forma, o art. 1º do diploma carece de pequeno ajuste redacional, a fim de se **eliminar a redundância na parte inicial do dispositivo**: "normas gerais de licitações e contratações pela administração pública de serviços de contratação pela administração pública de serviços de publicidade". Ademais, **fizemos a inclusão dos entes federados**, para garantir o alcance da lei a todos eles.

Aproveitando a urgência do relevante tema da publicidade institucional, especialmente neste momento de crise sanitária, incorporamos ao texto pontuais alterações ao art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dispõe sobre o limite de despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais no primeiro semestre do ano de eleição, para dispor que esse valor não ultrapassará a média dos gastos para essa finalidade **nos três últimos anos que antecedem o pleito**.

**Propusemos ainda que, para efeitos de cálculo das médias previstas, os gastos anuais serão reajustados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE ou outro índice que venha a substituí-lo.**

A Lei nº 13.165, de 2015 alterou a forma de cálculo das despesas com publicidade dos órgãos públicos em ano eleitoral, trocando a média dos três últimos anos pela média dos primeiros semestres dos últimos três anos, portanto, atualmente, o valor permitido para esse tipo de despesa não pode exceder a média dos gastos com publicidade no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Motivada pela mudança na regra, percebemos que houve uma concentração dos gastos pelos estados e municípios no primeiro semestre de cada ano, distorcendo a média de gastos. Além disso, a grave crise sanitária enfrentada nos últimos anos fez com que as verbas de publicidade institucional fossem direcionadas ao combate da pandemia, especialmente em campanhas educativas e de vacinação.

Assim, a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos e da administração indireta foi prejudicada, inviabilizando, ou diminuindo significativamente, a divulgação de outros temas de utilidade pública, igualmente relevantes para a sociedade.

No mesmo sentido, importante ainda que esta Casa garanta que as campanhas públicas de vacinação e combate à crise sanitária não arrefeçam neste ano, em respeito ao que determinam as regras eleitorais, daí porque **estamos permitindo que esse tipo de publicidade possa ser realizado no segundo**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221826986200>

LexEdit  
CD221826986200\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**semestre de 2022, não se sujeitando ao limite previsto no art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.**

Reiteramos, portanto, a adoção de medida importante e exitosa aprovada por esta Casa nas eleições de 2020, quando da análise da PEC nº 18/20 e transformada na Emenda Constitucional nº 107<sup>1</sup>. Referido instrumento legislativo permitiu a divulgação das campanhas de combate à pandemia no segundo semestre de 2020, durante as eleições municipais.

Ante todo o exposto, para evitar distorções na média de gastos ou paralisação das campanhas públicas de enfrentamento à pandemia de Covid 19, entendemos necessárias as alterações propostas, na forma do Substitutivo anexo.

Assim sendo, pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, na forma do substitutivo apresentado.

Pela Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública. Portanto, não cabe pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária da proposição e do substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Ainda pela CFT, no mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, na forma do substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática.

Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.059, de 2021, e do substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática.

Sala das sessões, em 18 de fevereiro de 2021.

**Deputada CELINA LEÃO**

Relatora

---

<sup>1</sup> EC 107: em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221826986200>



LexEdit  
CD221826986200



**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 4.059, DE 2021**

Altera a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para estender a sua aplicação às contratações dos serviços de comunicação digital e serviços de comunicação corporativa, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre limite de gastos com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre do ano de eleição, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, para estender a sua aplicação às contratações dos serviços de comunicação digital e serviços de comunicação corporativa, 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 dá outras providências.

**Art. 2º** A Lei 12.232, de 29 de abril de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 1º** Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratações pela administração pública de serviços de publicidade **e de serviços de comunicação digital, necessariamente prestados por veículos de divulgação e por intermédio de agências de propaganda, e de serviços de comunicação corporativa, que compreende os serviços de relação com a imprensa e relações públicas**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

LexEdit  
CD221826986200





§2º As Leis nº 4.680, de 18 de junho de 1965, **5.377, de 11 de dezembro de 1967 e 14.133, de 1º de abril de 2021**, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar.” (NR)

**“Art. 2º-A** Para fins desta Lei, considera-se serviços de comunicação digital as ações de comunicação que consistem na convergência de conteúdos, mídias, tecnologias, plataformas, dispositivos e canais digitais para interação, acesso e troca de informações, ou que oferecem recursos e abordagens complementares às demais ferramentas, bem como potencial expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação desenvolvidas pelos órgãos e entidades contratantes.”

**“Art. 2º-B** Para fins desta Lei, considera-se serviços de comunicação corporativa os serviços de relações com a imprensa e relações públicas, assim definidos:

I - Relações com a imprensa: ações que reúnem estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa, numa atuação democrática, diversificada e transparente.

II - Relações públicas: esforços 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 entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.”

**“Art. 5º-A** As licitações para contratação dos serviços de comunicação digital e os serviços de comunicação corporativa, que compreende os serviços de relação com a imprensa e relações públicas, deverão observar o disposto nos capítulos II e III desta Lei, no que couber, admitindo-se adequações técnicas para cada área.”

**Art. 3º** O art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 73.....**



LexEdit  
\* C D 2 2 1 8 2 6 9 8 6 2 0 0



VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito;

§14 Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII, os gastos anuais serão reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo IPCA/IBGE ou outro índice que venha a substituí-lo.”

**Art. 4º** No segundo semestre de 2022, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta, destinados ao enfrentamento da pandemia causada pelo SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Parágrafo único. A publicidade institucional prevista no caput não está sujeita ao limite previsto no inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

**Art. 5º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões, em 18 de fevereiro de 2022.

Deputada **CELINA LEÃO**

Relatora



\* C D 2 2 1 8 2 2 6 9 8 6 2 0 0 \* LexEdit