



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**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 Nº 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:

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



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225932435100>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 institucional, que compreende as relações públicas e com a imprensa.

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 institucional, 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



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225932435100>





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.

Dessa forma, estender as disposições da Lei 12.232, de 29 de abril de 2010 às contratações pela Administração Pública dos serviços de comunicação institucional 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 públicos em contratações pautadas exclusivamente em preços e que, por vezes, não geram resultado e eficiência.

Desta forma, **inserimos o art. 20-A, dispondo que as licitações de serviços de comunicação institucional, que compreendem os serviços de relação com a imprensa e relações públicas, deverão adotar como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.**

Deixamos expresso que a mesma regra se aplica à contratação dos serviços voltados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da Administração Pública, monitoramento e gestão de suas redes sociais, otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional, excluída a contratação de espaços publicitários, de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação.

No mesmo artigo, incluímos dispositivo que assegura a possibilidade desses serviços serem prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da Administração Pública, a fim de se extirpar qualquer preocupação com substituição de postos de trabalho ocupados por servidores e uma possível terceirização desses serviços.

Incluímos também o art. 20-B, definindo os serviços de comunicação institucional, como sendo aqueles que envolvem as relações com a imprensa





CÂMARA DOS DEPUTADOS

(ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa) **e as 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).

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 **o valor empenhado para esses fins não poderá exceder a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito.**

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

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



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225932435100>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

ano, em respeito ao que determinam as regras eleitorais, daí porque **estamos permitindo que esse tipo de publicidade possa ser realizado no segundo semestre de 2022, não se sujeitando ao limite previsto no art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Ainda no art. 4º, fizemos um ajuste redacional e incorporamos o disposto no parágrafo único ao caput, de forma a facilitar a compreensão do dispositivo.**

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 107¹. 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 15 de março de 2021.

Deputada **CELINA LEÃO**

Relatora

¹ 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/CD225932435100>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.059, DE 2021

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 dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei 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 dá outras providências.

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

“Art. 20-A A contratação de serviços de comunicação institucional, que compreendem os serviços de relação com a imprensa e relações públicas, deverá observar o disposto no art. 5º desta Lei.

§1º Aplica-se o disposto no caput à contratação dos serviços voltados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da Administração Pública, monitoramento e gestão de suas redes sociais, otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional, excluída a contratação de espaços publicitários, de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação, que observarão o disposto no caput do artigo 2º desta Lei.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225932435100>





§2º O disposto no caput não exclui a possibilidade de os serviços descritos no caput e §1º serem prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da Administração Pública.”

“Art. 20-B Para fins desta Lei, os serviços de comunicação institucional compreendem os serviços de relações com a imprensa e relações públicas, assim definidos:

I - relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa; e

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.”

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**.....

.....

VII - **empenhar**, 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 **seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito**;

.....

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

Art. 4º Não se sujeita às disposições do art. 73, VI e VII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a publicidade institucional de atos e campanhas dos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

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

Sala das sessões, em 15 de março de 2022.

Deputada **CELINA LEÃO**

Relatora

Apresentação: 15/03/2022 17:35 - PLEN
PRLP 2 => PL 4059/2021

PRLP n.2



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celina Leão
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD225932435100>

