



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER** – PL/GO

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

**PROJETO DE LEI N° , DE 2023**

Do Sr.[GUSTAVO GAYER]

Altera os artigos 4º e 18 da Lei 12.232, de 29 de abril de 2010 e altera o artigo 7º do Decreto 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, dispondo sobre medidas para conferir maior efetividade aos princípios da livre concorrência, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na contratação pela administração pública de serviços de publicidade.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º - A Lei 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.” e o Decreto 57.690 de 1º de fevereiro de 1966, que “Aprova o Regulamento para a execução da Lei n.º 4.680, de 18 de junho de 1965”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º - O artigo 4º da Lei 12.232/10 passa a ter a seguinte redação:

*“Art. 4º Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965 observados os critérios técnicos definidos em edital de licitação ”NR*

Art.3º - Fica revogado o parágrafo 1º do artigo 4º da Lei 12.232/10.

Art.4º - O artigo 18 da Lei 12.232/10 passa a ter a seguinte redação:

*“Art. 18. É proibida a concessão de planos de incentivo por veículos e demais meios de divulgação e sua aceitação por agência de propaganda. O desrespeito a essa proibição implicará a abertura de processo*





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER – PL/GO**

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

*administrativo para apuração de infração ao art. 155 da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021.”*

Art. 5º – O caput do art. 7º do Decreto 57.690 de 1º de fevereiro de 1966 passa a ter a seguinte redação:

*“Art. 7º Os serviços de propaganda serão prestados pela Agência mediante contratação, verbal ou escrita, de honorários e reembolso das despesas previamente autorizadas, observado, no caso de contratação pela administração pública, o disposto no edital de licitação e Lei 12.232/2010.”*

Art.6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### Justificativa

O art. 170 da Constituição Federal é soberano ao expressar o pensamento do constituinte sobre a importância da valorização do trabalho humano e livre iniciativa como fundamentos da Ordem Econômica em nosso País. Tal corolário tem tamanha magnitude, que não se comprehende uma nação verdadeiramente livre e democrática sem a possibilidade de detenção de meios de produção pelos indivíduos e a sua liberdade de ação. Esse princípio concretiza, ainda, a mínima intervenção do Estado, necessária, naturalmente, naqueles casos de abusos que atentem contra a ordem econômica e, bem assim, contra a existência digna e os ditames da justiça social.

Em tema de contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública, a história recente do Brasil nos ensinou, a um custo extremamente alto, como merecem especial atenção e cuidados constantes os princípios esculpidos no artigo 37 da CF, notadamente, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Procedimentos licitatórios calcados em requisitos objetivos e transparentes, com a participação do maior número possível de atores, são imprescindíveis para a consecução do interesse público, com especial atenção ao cumprimento do interesse público, economicidade, competitividade e segurança jurídica.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER – PL/GO**

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

Ademais, a evolução técnico-mercadológica do setor publicitário no Brasil é notável. Ano a ano, as possibilidades de comunicação se ampliam, sobretudo com a popularização dos aparelhos de televisão, aparelhos móveis pessoais (celulares) e o advento da internet e redes sociais. Campanhas de publicidade agora podem e devem ser realizadas junto aos tradicionais veículos de mídia tanto quanto nas populares plataformas de internet (*Google, Facebook, e outras*). Por sua vez, as agências de publicidade atuantes no Brasil evoluíram muito e se consolidaram, restando hoje não raro ligadas a grandes grupos econômicos internacionais, com qualidade e profissionalismo reconhecidos internacionalmente.

Enfim, se é verdade que o setor de propaganda e marketing no Brasil tornou-se um dos mais desenvolvidos do mundo, abarcando mais de 18 bilhões de reais/ano de investimento publicitário com a geração de empregos e riqueza, torna-se igualmente fundamental cuidar para que, em relação aos seus regramentos, mantenha-se moderno e em consonância com as melhores regras de mercado, *compliance* e *accountability*.

Nesse contexto, este projeto de lei visa revisitar pontualmente normas legais aplicáveis à contratação publicitária pelo Poder Público, a fim de as modernizar e racionalizar para, então, eliminar injustificáveis barreiras e custos de transação que, ou bem perderam a razão de ser frente às diferentes possibilidades de contratação e anúncio publicitário, ou se mostraram inadequadas à luz da proteção do melhor interesse público quando do processo licitatório.

Colocado de maneira concreta, **antes de tudo**, trata-se de revogar a prévia certificação das agências junto a entidade privada, a saber, o CENP (Conselho Executivo de Normas-Padrão), como requisito básico à participação em certame licitatório, nos termos do atual 4º da Lei 12.232/2010 c/c art. 7º do Decreto n.º 57.690/66.

A uma, o mercado livre e competitivo é a melhor ferramenta de aferição de qualidade, sendo certo que o Brasil do século XXI é, como mencionado, profícuo em agências com alto gabarito técnico e grandes profissionais, com longo currículo de serviços prestados a pequenos, médios e grandes clientes, públicos e privados. Nenhum





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER – PL/GO**

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

outro estado desenvolvido do mundo (v. países da OCDE) adota tal sistemática que se torna, economicamente falando, símbolo de ineficiência e apenas mais um custo de transação ao agente público anunciante e à agência privada, que deseja prestar seus serviços ao Estado, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Aqui, lembre-se que muitas das contratações estatais são feitas por empresas que competem no mercado com agentes privados (e.g. Banco do Brasil e Caixa Econômica em relação a outros Bancos privados), os quais, portanto, veem-se em situação de clara vantagem econômica quando comparados aos seus competidores, que observam regras autorregulamentares e de certificação de agências se e quando quiserem.

A duas, toda contratação realizada pelo setor público já é pautada por normas bastante detalhadas e modernizadas por novos diplomas normativos aprovados pelo Legislativo nos últimos anos. Após o advento da Lei 12.232/2010, que nasceu há mais de uma década, focada na contratação publicitária e em meio às polêmicas surgidas pela Ação Penal 470 (Caso Mensalão), foram editadas as modernas Lei 13.303/16 (dedicada às Contratações por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) e, ainda mais recentemente, a Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitações Públicas).

E tudo isto minuciosamente escrutinizado pelos Tribunais de Conta, que, em todas as esferas, mais do que nunca se mostram atentos e alertas a qualquer descuido ou desvio no âmbito do certame licitatório.

A três, na esteira da concretização do artigo 170 da CF, não se pode olvidar o advento da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), que teve como seu espírito norteador a diminuição de entraves burocráticos para o livre exercício da atividade econômica no Brasil. A exigência de certificação prévia por entidade privada não se mostra compatível com a fluidez da economia, colidindo, em especial, com os princípios trazidos no artigo 2º da Lei 13.874/99, notadamente quanto à boa-fé do particular perante o poder público e a intervenção sempre subsidiária e excepcional do Estado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER – PL/GO**

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

Com efeito, aqui estamos falando de uma certificação que i) sequer se apresenta controlada por órgão estatal, tornando-se puro e hoje injustificável custo de transação aos contratantes; e ii) pode ser tranquilamente superada e aperfeiçoada em sede de edital licitatório, como ocorre, aliás, na contratação de tantos outros serviços pela administração pública.

**O segundo grande eixo de modernização** da nossa legislação liga-se ao tema da concessão (pelos veículos e plataformas digitais) de planos de incentivo comercial (os chamados bônus por volume) às agências de publicidade contratada.

Na atualidade, nos termos do art. 18 da Lei 12.232/2010, tais benefícios, caso vigentes, em se tratando de contratação feita pelo poder público, permanecem obrigatoriamente como receita da agência, sem qualquer transparência ao anunciante público, o que, por vezes, chega a ser chamado de “propina legalizada” (v. Ação Penal 470). Isso precisa ser urgentemente ajustado, de modo a conferir segurança jurídica, *compliance* e economicidade ao contrato firmado entre agência e poder público.

Ora, muito embora planos de incentivo comercial não possam ser vistos, em tese, como ilegais *per se*, parece óbvio o seu enorme potencial conflito de interesses no caso das contratações nada transparentes de serviços no âmbito da publicidade por agências, em nome do Poder Público, junta a veículos e demais meios de divulgação, sendo de rigor sua proibição. Não por acaso são proibidos em países como EUA e Reino Unido.

A propósito, o Tribunal de Contas da União já alertou que toda prática no mercado de publicidade e propaganda que tenda a reduzir ou eliminar concorrência no ambiente econômico, reflexamente pode dificultar ou mesmo impedir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública pois, nesse caso, ‘mais vantajosa’ significa a mais barata ou a que apresenta a melhor relação custo/benefício (TC-019.444/2005-2).

No caso da ação penal 470 (Mensalão), tais “bônus por volume”, deram causa, por sua vez, a sofisticado esquema de peculato envolvendo o Banco do Brasil e a Agência DNA (Marcos Valério). Recentissimamente, o noticiário dá conta de nova





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER – PL/GO**

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023

situação em tal seara, haja vista acordo firmado pelo grupo WPP com a SEC sobre esquema de propinas na aquisição de mídia junto ao poder público no Brasil, além de China e Peru (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/wpp-faz-acordo-em-processo-de-propina-que-inclui-brasil.shtml>).

A preocupação com o tema também tem sido recorrente no Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, autoridade máxima de defesa da concorrência no Brasil, que, por mais de uma oportunidade e, inclusive atualmente, tem se debruçado para analisar a legalidade das práticas usuais no mercado de publicidade e propaganda *vis à vis* as limitações ao ambiente concorrencial que estas têm potencialmente ocasionado. Seja no âmbito do Processo Administrativo nº. 08012.008602/2005-09, seja no caso do inquérito administrativo 08700.006173/2020-16, o CADE tem seguidamente feito referência à necessidade de maior eficiência e respeito às normas concorrenceis por seus participantes, notadamente no que se refere a agências e veículos. Também o ministério público federal já iniciou verificações sobre o tema no âmbito do inquérito civil 1.34.001.006420/2016-2.

Por derradeiro, a manutenção da redação original do mencionado artigo 18 implicaria óbice à mais transparente aplicação do critério legal do maior desconto no julgamento de propostas em um certame licitatório (art. 54, II, Lei 13.303/16 e art. 33, II, Lei 14.133/21), o que, por si só, já deveria ser razão para aprovação das mudanças trazidas à lume e, por conseguinte, à proibição de tal sorte de “incentivo”.

No presente projeto propõe-se, assim, o ajuste redacional do artigo 18 para que ele se torne compatível com o regime de licitações vigente no Brasil, sem qualquer prejuízo à escolha da mídia técnica e calcada por critérios objetivos, alheia a incentivos econômicos que podem fraudar o mais escorreito processo licitatório.

À vista do exposto, pedimos o apoio dos nobres Pares nesta iniciativa, como medida de concretização do artigo 170 da CF e modernização do mercado nacional de propaganda e marketing, tornando-o o compatível com os princípios da livre iniciativa, eficiência, transparência, moralidade e eficiência nas contratações realizadas pelo poder público, em consonância com os países da OCDE.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal **GUSTAVO GAYER** – PL/GO

Sala das Sessões, 06, de março de 2023

Deputado **GUSTAVO GAYER**  
PL/GO

Apresentação: 05/03/2023 16:49:25.780 - MESA

PL n.873/2023



\* C D 2 3 2 3 4 5 6 7 6 5 0 0 \*



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Gayer  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD232345676500>