



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.348, DE 2006 (Do Sr. José Divino)

Estabelece parâmetros para a utilização das verbas de publicidade nas ações de comunicação do Poder Público.

DESPACHO:

APENSE-SE AO PL-5594/2005.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece parâmetros na aplicação das verbas de publicidade nas ações de comunicação do Poder Público.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se à publicidade de utilidade pública, à institucional, à mercadológica e à legal;

Art. 3º Toda a ação publicitária realizada pela Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Administração Direta e Indireta, deverá destinar no máximo 30% da verba total para cada modalidade de veículo de comunicação.

Art. 4º Os recursos destinados à publicidade pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o art. 2º desta Lei, serão distribuídos de maneira equânime entre as diversas regiões e localidades.

Art. 5º Toda a ação publicitária realizada pelo Poder Executivo Federal por intermédio de agência de propaganda deverá observar os critérios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 6º Os órgãos oficiais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ligados à Administração Direta ou Indireta, deverão publicar, anualmente, o balanço dos gastos com publicidade, bem como os planos de mídia, em seus sítios oficiais na Internet, sem restrição de acesso, cujo endereço eletrônico deve ser amplamente divulgado para conhecimento público.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Novos mecanismos de gestão pública apresentam a transparência e a prestação de contas como um dos critérios primordiais a serem adotados pelos administradores numa sociedade democrática de Direito. Informar como e quanto se está gastando é uma das premissas da boa Administração Pública, e uma exigência atual do povo brasileiro. Esse quesito cresce em importância quando abordamos bem intangível, imaterial, como o campo da publicidade. A publicidade é um bem não palpável, ao contrário de uma ponte ou

uma escola, e sua avaliação decorre de vários fatores, muitos subjetivos, como a criatividade e a inovação. Entretanto, o próprio meio trabalha hoje com parâmetros adequados para balizar o custo básico de uma peça publicitária, seja na etapa da produção, seja na veiculação.

O que parece não estar suficientemente balizada é a metodologia adotada pelos governos para utilizar os recursos públicos na divulgação de suas ações. O Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003, que dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal, prega eficiência e racionalidade na aplicação da verba publicitária e veda a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público.

Este mesmo Decreto é endossado, no âmbito da Administração Pública Federal, pela Instrução Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2006, baixada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que trata da classificação, conceituação, execução, análise e aprovação de ações publicitárias. Tanto o Decreto (Art. 3º, § V), quanto a Instrução Normativa (Art. 2º, inciso II, alínea I) estabelecem que, na execução das ações de comunicação de governo, deverá ser contemplada, entre outros critérios, a regionalização da comunicação, o que se traduz em conteúdo e mídia.

Existe, entretanto, outro critério de equidade que inexistente nos documentos normativos do governo federal, tampouco nas legislações de outras esferas de governo, que é a divisão das verbas conforme a natureza do veículo. Há uma brutal desigualdade no chamado “investimento em mídia” por parte do governo federal. Conforme dados disponíveis no sítio oficial da Presidência da República, o governo federal, incluindo Administração Direta (órgãos) e Indireta (empresas), destinou, no ano passado, 61% de sua verba publicitária ao veículo televisão. Os jornais ficaram com 12%. O veículo rádio, por exemplo, que atinge mais de cinco mil emissoras no País, recebe menos de 10% do bolo publicitário destinado pelo governo federal. Esses percentuais mantêm-se praticamente estáveis desde 2000.

Em termos absolutos, o governo previu, em 2005, gastos em mídia no valor de R\$ 888.396.790,00, sendo R\$ 543.165.965,00 para o meio televisão. Os valores não incluem publicidade legal, produção e patrocínio. Acreditamos que os números demonstram uma clara distorção nos critérios de

divulgação das ações públicas, especialmente considerando o papel social que outros veículos desempenham, como o rádio. Não há razão para que exista, praticamente, uma reserva de mercado para os radiodifusores de som e imagem quanto ao orçamento dos gastos publicitários do governo. Também buscamos, por meio dessa proposição, corrigir o fato de que, dentro do próprio meio televisão, existe forte concentração de recursos em uma das emissoras, mesmo não havendo a proporcional correspondência em termos de audiência.

Além de limitar a destinação dessas rubricas oficiais ao teto de 30% por tipo de veículo, entendemos ser prioritário também estabelecer um mecanismo de transparência com relação aos gastos com publicidade, setor que, de maneira recorrente, é alvo de denúncias de corrupção com a assinatura de contratos sem licitação, com valores super faturados e sem a devida prestação do serviço. Por isso, determinamos que União, Estados e Municípios divulguem, ao menos na Internet, o orçamento previsto e o efetivamente gasto com publicidade. Ademais, a distribuição mais equilibrada de cotas por região também impede o uso político-eleitoral dos recursos.

Tendo em vista a importância da matéria e seu efeito moralizador, solicitamos aos Senhores Parlamentares o apoio para a APROVAÇÃO do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 12 de julho de 2006.

Deputado JOSÉ DIVINO

<p>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</p>

LEI N.º 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte
Lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Dos Princípios

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

.....
.....
DECRETO Nº 4.799, DE 4 DE AGOSTO DE 2003

Dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição, e no art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.650, de 23 de maio de 1979,

DECRETA:

Art. 1º A comunicação de governo do Poder Executivo Federal será executada de acordo com o disposto neste Decreto e terá como objetivos principais:

I - disseminar informações sobre assuntos de interesse dos mais diferentes segmentos sociais;

II - estimular a sociedade a participar do debate e da definição de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento do País;

III - realizar ampla difusão dos direitos do cidadão e dos serviços colocados à sua disposição;

IV - explicar os projetos e políticas de governo propostos pelo Poder Executivo Federal nas principais áreas de interesse da sociedade;

V - promover o Brasil no exterior;

VI - atender às necessidades de informação de clientes e usuários das entidades integrantes do Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. É vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público.

Art. 2º As ações de comunicação de governo compreendem as áreas de:

I - imprensa;

II - relações públicas;

III - publicidade, que abrange:

a) a publicidade de utilidade pública, a publicidade institucional, a publicidade mercadológica e a publicidade legal;

b) a promoção institucional e mercadológica, incluídos os patrocínios.

Art. 3º Na execução das ações de comunicação de governo, deverão ser contempladas:

I - a sobriedade e a transparência dos procedimentos;

II - a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos;

III - a adequação das mensagens ao universo cultural dos segmentos de público com os quais se pretenda comunicar;

IV - a diversidade étnica nacional;

V - a regionalização da comunicação;

VI - a avaliação sistemática dos resultados.

Art. 4º O Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), instituído pelo Decreto nº 2.004, de 11 de setembro de 1996, é integrado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência de República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir atividades de comunicação de governo.

Parágrafo único. As unidades administrativas referidas no *caput* deste artigo obedecerão às diretrizes e orientações técnicas da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, sem prejuízo da subordinação administrativa aos órgãos e entidades de que fazem parte.

.....
.....

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**SECRETARIA-GERAL****INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2006**

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no exercício da competência que lhe é outorgada pelo art. 3º, inciso VII, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e pelo art. 7º do Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003, resolve:

Seção I**Da Classificação e Conceituação das Ações Publicitárias**

Art. 1º As ações publicitárias de iniciativa dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), de que trata o art. 2º, inciso III, alíneas "a" e "b", do Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003, são classificadas e conceituadas como segue:

I - Publicidade Legal: a que se realiza em obediência à prescrição de leis, decretos, portarias, instruções, estatutos, regimentos ou normas internas dos integrantes do SICOM;

II - Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de integrantes do SICOM que atuem numa relação de concorrência no mercado;

III - Publicidade Institucional: a que tem como objetivo divulgar informações sobre atos, obras, programas, metas e resultados dos integrantes do SICOM, promover seu posicionamento ou reforçar seu conceito e ou identidade;

IV - Publicidade de Utilidade Pública: a que tem como objetivo informar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, visando melhorar a sua qualidade de vida;

V - Promoção: ação realizada por integrantes do SICOM ou por terceiros, que emprega recursos de não-mídia, realizada com o objetivo de incentivar públicos de interesse a conhecerem ou comprarem produtos, serviços, marcas, conceitos ou políticas públicas; e

VI - Patrocínio: apoio, financeiro ou não, concedido a ações de terceiros para agregar valor à marca e ou divulgar produtos, serviços, programas, projetos, políticas e ações do patrocinador junto a seus públicos de interesse.

Parágrafo único. São também consideradas como Publicidade Mercadológica, Institucional ou de Utilidade Pública as ações de:

I - patrocínio de projetos de veiculação em mídia ou em instalações que funcionem como veículo de comunicação; e

II - patrocínio da transmissão de eventos esportivos, culturais ou de entretenimento, comercializados por veículo de comunicação.

Seção II

Da Execução das Ações Publicitárias

Art. 2º No desenvolvimento das ações publicitárias e na criação de suas respectivas peças, os integrantes do SICOM deverão levar em conta as seguintes diretrizes, respeitadas as características de cada tipo de ação:

I - geral: observar o princípio da impessoalidade, disposto no **caput** do art.37, e seu § 1º, que determina que a publicidade deve ter caráter educativo, informativo e de orientação social, proibida a menção a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

II - específicas:

- a) promover a diversidade étnica e cultural brasileira;
- b) promover a igualdade de gênero;
- c) promover as atitudes éticas;
- d) reforçar as atitudes que promovam o desenvolvimento humano;
- e) promover a auto-estima dos brasileiros;
- f) adequar as mensagens ao universo cultural dos segmentos de público;
- g) ressaltar os benefícios das ações para a sociedade e não só para o público diretamente atingido;
- h) contribuir para a compreensão do posicionamento e das políticas públicas adotados pelo Poder Executivo Federal;
- i) contribuir para a compreensão dos investimentos realizados e das responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na obra ou ação divulgada;
- j) observar as normas para uso das marcas publicitárias do Poder Executivo Federal;
- l) regionalizar a comunicação (conteúdo e mídia), sempre que possível;
- m) privilegiar o uso de pessoas, cenas e casos reais;
- n) empregar recursos que facilitem o acesso das pessoas com deficiência visual e auditiva às ações publicitárias;
- o) aplicar os recursos com eficiência e racionalidade; e
- p) evitar o uso de termos estrangeiros.

Art. 3º A Publicidade de Utilidade Pública, especificamente, deve:

I - vincular-se a objetivos sociais de interesse público e assumir caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social;

II - conter uma orientação à população que a habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos; e

III - expressar-se com objetividade e clareza e utilizar linguagem de fácil entendimento para o cidadão.

Art.4º Além do disposto nesta Instrução Normativa, no desenvolvimento das ações de Patrocínio, aplicam-se, no que couber, as normas estabelecidas para o Comitê de Patrocínios, de que trata o art. 5º do Decreto nº 4.799, de 2003.

Seção III

Da Análise e Aprovação das Ações Publicitárias

Art. 5ºA aprovação da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (SECOM/SG-PR) às propostas de ações e atos previstos nesta Instrução Normativa limita-se aos aspectos técnico-publicitários.

Subseção I

Publicidade de Utilidade Pública, Publicidade Institucional, Publicidade Mercadológica e Promoção

Art. 6ºAs propostas de ações de Publicidade de Utilidade Pública, de Publicidade Institucional, de Publicidade Mercadológica e de Promoção, de iniciativa dos integrantes do SICOM, serão submetidas à aprovação da SECOM/SG-PR com informações referentes:

I - ao planejamento da ação: objetivos, público-alvo, cobertura geográfica e período de divulgação;

II - ao conteúdo da comunicação: roteiros e leiautes das peças; e

III - ao plano de mídia:

a) premissas do planejamento de mídia, baseadas no contexto geral da campanha e nas análises dos relatórios de pesquisa sobre hábitos de consumo de comunicação;

b) estratégia de mídia: definição dos objetivos, qualificação e quantificação dos públicos a serem atingidos, número de exposições recomendado e período total de veiculação; e

c) plano de mídia com estudos que demonstrem a economicidade da proposta, discriminem as verbas por meios, por veículo ou rede e mercados atingidos, indicando os descontos ou reaplicações.

Art. 7ºA SECOM/SG-PR não analisará:

I - os custos de produção das propostas de ações; e

II - o conteúdo da comunicação das propostas de ações que não envolverem veiculação ou que:

a) tenham peças com tiragem de até 150.000 (cento e cinquenta mil) unidades; ou

b) constituam Publicidade Mercadológica não vinculada a políticas públicas governamentais.

Parágrafo único. O conteúdo das ações referidas no inciso II será de responsabilidade do próprio órgão ou entidade, observadas as diretrizes dos arts. 2º e 3º.

Art. 8º Os integrantes do SICOM deverão encaminhar à SECOM/SG-PR, juntamente com a proposta de ação, as informações sobre seus custos de produção,

que constituirão banco de dados, a ser disponibilizado como base de referência de preços.

§ 1º O envio das informações sobre os custos de produção é obrigatório, inclusive nos casos previstos no inciso II do art. 7º, e deverá ocorrer previamente à realização da ação.

§ 2º Das informações de que tratam o **caput** e o § 1º devem constar:

I - o detalhamento das peças que serão produzidas e dos serviços que serão contratados; e

II - a indicação do nome da agência responsável pela contratação, do fornecedor da peça e dos demais fornecedores consultados.

Art. 9º As propostas de ações de que trata o art. 6º serão submetidas previamente à SECOM/SG-PR por intermédio da Planilha de Ações de Divulgação que constitui o Anexo I.

§ 1º A Planilha será encaminhada por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela SECOM/SG-PR.

§ 2º A aprovação das ações propostas será formalmente comunicada aos interessados.

§ 3º A SECOM/SG-PR terá 10 (dez) dias úteis para analisar as propostas de ações de que trata o art. 6º.

Subseção II Patrocínio

Art. 10 As propostas de ações de Patrocínio serão submetidas previamente à aprovação da SECOM/SG-PR com as informações indicadas na Planilha de Ações de Patrocínio, que constitui o Anexo II.

§ 1º As propostas serão:

I - encaminhadas por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela SECOM/SG-PR; ou

II - transmitidas à SECOM/SG-PR apenas por **e-mail**, quando destinadas ao Comitê de Patrocínios.

§ 2º A aprovação das ações propostas será formalmente comunicada aos interessados.

Art. 11 Para analisar as propostas de ações de Patrocínio, a SECOM/SGPR terá 5 (cinco) dias úteis.

Parágrafo único. As propostas de ações de Patrocínio a serem examinadas pelo Comitê de Patrocínios deverão ser encaminhadas à SECOM/SG-PR até 5 (cinco) dias úteis antes da reunião do Comitê.

Seção IV Da Análise e Aprovação de Outros Atos

Art. 12 A análise e aprovação pela SECOM/SG-PR dos seguintes atos de interesse dos integrantes do SICOM observarão os respectivos requisitos e prazos:

I - Plano Anual de Comunicação (PAC): encaminhamento de documento elaborado com as informações previstas em normas específicas da SECOM/SG-PR, a ser analisado no prazo por elas estipulado;

II - edital para contratação de agência de propaganda: encaminhamento das minutas de edital, de contrato e de **briefing**, elaboradas de acordo com normas específicas da SECOM/SG-PR, a serem analisadas no prazo de 10 (dez) dias úteis; e

III – relatório de comissão especial de licitação para contratação de agência de propaganda: encaminhamento de documento elaborado com as informações previstas em normas específicas da SECOM/SG-PR, a ser analisado no prazo de 3 (três) dias úteis.

Seção V **Das Disposições Gerais**

Art. 13 A apresentação à SECOM/SG-PR das propostas de ações e atos previstos nesta Instrução Normativa implica sua prévia aprovação pelas autoridades competentes dos respectivos integrantes do SICOM e a exatidão das informações é de inteira responsabilidade dos órgãos e entidades proponentes.

Art. 14 O não-atendimento dos prazos referidos nesta Instrução Normativa não implica aprovação tácita das ações ou atos submetidos à SECOM/SG-PR.

Art. 15 O disposto nesta Instrução Normativa não dispensa a obediência e observância à legislação aplicável às ações e atos aqui previstos e às normas legais e regulamentares editadas pelos órgãos de controle interno e externo.

Art. 16 A Planilha de Ações de Divulgação e a Planilha de Ações de Patrocínio, mencionadas nos arts. 10 e 12, serão utilizadas até que a SECOM/SG-PR edite instruções complementares destinadas à sua substituição.

Art. 17 Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18 Revogam-se as Instruções Normativas nº 3, de 31 de maio de 1993, nº 6, de 14 de março de 1995, e nº 28, de 6 de junho de 2002.

LUIZ SOARES DULCI

FIM DO DOCUMENTO