



SENADO FEDERAL

PARECERES Nºs 257 E 258, DE 2010

Sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009 (nº 3.305/2008, na Casa de origem, do Deputado José Eduardo Cardozo), 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.*

PARECER Nº 257, DE 2010
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)

Relator: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (P.L.C) nº 197, de 2009, de autoria do Deputado José Eduardo Cardozo, com a finalidade de fixar regras específicas para licitações e contratos relacionados com serviços de publicidade prestados ao Poder Público.

Na redação oriunda da Câmara, o PLC nº 197, de 2009, é composto de vinte e dois artigos, sendo que o primeiro informa seu escopo e abrangência a todos os órgãos de administração dos Três Poderes, e prevê aplicação complementar das leis sobre o exercício profissional da publicidade e sobre licitações em geral.

O art. 2º e seus parágrafos definem, para os efeitos da lei, serviços de publicidade e atividades complementares, de pesquisas e avaliações, produção e

execução de projetos publicitários, criação de formas inovadoras de publicidade; delimitam o objeto dos contratos de publicidade e facultam a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, com a previsão de procedimento de seleção interna entre as contratadas.

O art. 3º estabelece a finalidade específica das pesquisas e outros instrumentos de avaliação.

O art. 4º exige que os serviços de publicidade para a administração pública sejam contratados em agências de propaganda, sujeitas à lei reguladora da profissão e portadoras do certificado de qualificação técnica obtido junto ao Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP, as quais somente poderão reservar e/ou adquirir espaço ou tempo publicitário por conta e ordem dos anunciantes.

Os Arts. 5º a 12 disciplinam o procedimento licitatório e a elaboração do instrumento convocatório, respeitadas as modalidades definidas na Lei geral de licitações e adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”; em particular, exige-se que a proposta técnica contenha um plano de comunicação publicitária, cujos quesitos estão definidos no art. 7º, os quais, segundo o art. 8º, destinam-se a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes. Já o art. 9º cuida da apresentação em invólucros das propostas de preços e das propostas técnicas.

As licitações serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas, a cargo de subcomissão técnica, cuja composição obedecerá a critérios e normas próprios, consoante as disposições do art. 10.

O Art. 11 disciplina o processamento e o julgamento da licitação, delimitando as ações da alçada da comissão permanente ou especial e da subcomissão técnica.

O Art. 12 contempla hipótese de anulação do certame por descumprimento de normas destinadas a garantir o julgamento do plano de comunicação publicitária sem o conhecimento de sua autoria

A sua vez, o disciplinamento dos contratos de serviços de publicidade e de sua execução constitui objeto dos Arts. 13 e seguintes; no caso de atividades complementares, o fornecimento de bens ou serviços ao contratado é exclusivo de pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante, sujeito à coleta de orçamentos pelo contratado, quando exceder o limite mínimo de dispensa.

O Art. 15 prevê as condições para formalização do pagamento dos custos e despesas de veiculação apresentados ao contratante, deixando explícito que pertencem a este as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia por intermédio de agência de propaganda.

O Art. 16 prevê a divulgação em sítio próprio, na Internet, das informações sobre a execução do contrato, com livre acesso a quaisquer interessados.

O Art. 17 fixa em cinco anos após a extinção do contrato o prazo para manutenção do acervo documental sobre os serviços prestados e peças publicitárias, pelas agências contratadas.

O Art. 18 considera facultativa a concessão de planos de incentivo por veículo de divulgação e sua aceitação por agência de propaganda, cujos frutos deles resultantes constituem receita própria da agência, e estão excluídos da equação econômico-financeira definida na licitação e no contrato. Deixa explícito que as agências de propaganda não poderão preterir veículos de divulgação que não os concedam ou priorizar os que os ofereçam, devendo sempre conduzir-se na escolha do veículo de acordo com pesquisas e dados técnicos comprovados; a violação dessa exigência constituirá grave violação aos deveres contratuais por parte da agência contratada, suscetível de processo administrativo e às sanções legais.

O Art. 19 contém norma interpretativa acerca do desconto-padrão de agência.

O Art. 20 dispõe sobre a aplicação subsidiária da lei às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados na data de sua publicação.

A sua vez, o Art. 21 prescreve a discriminação, em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual, das dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública.

Finalmente, o art. 22 contém a cláusula usual de vigência.

Analisado, na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), recebeu substitutivo na primeira, emendas diversas nas outras Comissões e foi aprovado, em caráter terminativo, pela CCJC em 19 de agosto de 2009. A redação final foi aprovada pela mesma CCJC em 22 de setembro de 2009.

Remetido ao Senado Federal para revisão, o projeto encontra-se distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à última em decisão terminativa, por despacho da Presidência da Casa, com fulcro no art. 91, § 1º, inciso IV, do Regimento Interno.

Não foram oferecidas emendas.

II - ANÁLISE

Consoante o Regimento Interno do Senado Federal, nos termos do art. 99, é da competência da Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os

aspectos financeiros e econômicos da matéria, bem como sobre as proposições pertinentes a normas gerais sobre direito financeiro, orçamento, e outros assuntos correlatos, como tal se enquadrando o marco regulatório das licitações e contratações da Administração Pública, por seus reflexos na economia, assim como no gasto e na gestão pública.

O PLC nº 197/2009, originário da Câmara dos Deputados (PI. nº 3.305/2008), que “*dispõe sobre normas gerais para a licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda e dá outras providências*”, decorreu de estudos profundos e específicos realizados a partir de determinações do Tribunal de Contas da União e, especialmente, do reconhecimento de estudiosos do direito administrativo de que há um regime jurídico peculiar dos serviços de publicidade do qual resulta a impossibilidade de normatização da matéria com base, apenas, nos dispositivos da Lei nº 8.666/1993.

Assim, o PLC em referência cria dispositivos peculiares que asseguram os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa nas licitações para a contratação dos serviços de publicidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. E ainda impõe a aplicação, de forma complementar, dos dispositivos da Lei de Licitações e contratos públicos (Lei nº 8.666/1993) e dos dispositivos da Lei 4.680/1965, que regulamenta a atividade publicitária.

O PLC conceitua os serviços de publicidade como 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, definir ideias ou informar o público em geral”.

Nesse desiderato, autoriza a inclusão nos contratos dos serviços de publicidade apenas de atividades complementares e essenciais à realização do seu objeto, tais como: as pesquisas específicas naquele campo, a produção e execução técnica das peças e projetos criados e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação, de acordo com o desenvolvimento tecnológico atual. Para tanto, veda qualquer outro tipo de serviço, como assessorias de imprensa, promoção, relações públicas e eventos, que devem ser objeto de licitação própria.

Exige a apresentação pelas Agências de Propaganda de certificação técnica expedida por organismo privado de controle da atividade, e que já trabalhe com o mesmo objetivo para o setor privado.

O PLC busca a transparência nos processos licitatórios, a começar pela constituição das Comissões de Licitação que deverão, obrigatoriamente, contar com 1/3 de profissionais de comunicação, marketing e publicidade independentes. Inova ao exigir a exposição pública dos integrantes das Comissões de Licitação, dando a qualquer pessoa o direito de impugnar, com comprovadas razões, qualquer dos nomes. É a consulta pública prévia da qualidade e isenção dos julgadores.

Impõe normas para evitar a identificação da parte mais importante das propostas técnicas no ato do seu julgamento e também normatiza o que deve ser exigido em criatividade e estrutura das Agências participantes. É minucioso nas normas de procedimento do processo de julgamento das propostas, estabelecendo a nulidade do processo no caso de vazamento de informações, com a devida responsabilização dos envolvidos.

Ainda inovando, exige que o ente público cadastre previamente os fornecedores a serem utilizados pelas Agências de propaganda, por critério de qualidade, estrutura, regularidade de compromissos, estabelecendo que a contratada

sempre fará cotação de preço de três fornecedores, procedendo à escolha em ato público através de propostas apresentadas em envelopes lacrados.

Finalmente, estabelece processo de negociação de preços para a veiculação da publicidade, com todos os descontos concedidos a partir dos preços de tabela e demais benefícios, sendo revertidos, obrigatoriamente, em favor do poder público. Permite, apenas, que as Agências, como ocorre no setor privado, participem de programas de incentivo instituídos por Veículos de Comunicação, sem prejuízo da busca do melhor preço para o setor público, como ocorre com os clientes da área privada. O ente público poderá, a qualquer momento, avaliar o valor do serviço publicitário, comparando-o com o que ocorre no mercado de em geral.

Em síntese o Projeto contempla os seguintes avanços:

- Aprimoramento do método licitatório para contratação de serviços de publicidade, tornando-o transparente e mais minucioso quanto à avaliação das propostas;

Assegura os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

Autoriza a inclusão apenas de atividades complementares e essenciais à realização do seu objeto, vedando qualquer outro tipo de serviço, como assessorias de imprensa, promoção, relações públicas e eventos;

Exige certificação de qualificação técnica para as participantes do certame;

Exige que os fornecedores a serem utilizados pelas Agências de propaganda sejam cadastrados previamente, havendo sempre cotação de preços de 3 destes, em ato público e com envelopes lacrados;

Estabelece processo de negociação de preços para a veiculação da publicidade, com todos os descontos concedidos sobre preços de tabela revertidos, obrigatoriamente, em favor da Administração.

Ao que se vê, por conseguinte, o Projeto contribui, em síntese, para o aperfeiçoamento do marco regulatório das licitações e contratos administrativos relacionados com a produção e veiculação de publicidade governamental, e a melhoria da qualidade do gasto público e da gestão financeiro-orçamentária nesse peculiar terreno.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009.

Sala da Comissão, 8 de dezembro de 2009.



, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
 PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 197 DE 2009
 NÃO TERMINATIVO

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 08/12/09 OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:

RELATOR(A):

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	
EDUARDO SUPLICY (PT)	1-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)
DELCÍDIO AMARAL (PT)	2-RENATO CASAGRANDE (PSB)
ALOIZIO MERCADANTE (PT)	3-JOÃO PEDRO (PT)
TIÃO VIANA (PT)	4-IDELI SALVATTI (PT)
MARCELO CRIVELLA (PRB)	5-ROBERTO CAVALCANTI (PRB)
INÁCIO ARRUDA (PCdoB)	6-SADI CASSOL (PT)
CÉSAR BORGES (PR)	7-JOÃO RIBEIRO (PR)
Maioria (PMDB e PP)	
FRANCISCO DORNELLES (PP)	1-ROMERO JUCÁ (PMDB)
GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB)	2-GILVAM BORGES (PMDB)
GERSON CAMATA (PMDB)	3-WELLINGTON SALGADO (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	4-LEOMAR QUINTANILHA (PMDB) ²
NEUTO DE CONTO (PMDB)	5-LOBÃO FILHO (PMDB)
PEDRO SIMON (PMDB)	6-PAULO DUQUE (PMDB)
RENAN CALHEIROS (PMDB)	7-ALMEIDA LIMA (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)	
ELISEU RESENDE (DEM)	1-GILBERTO GOELLNER (DEM)
ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM)	2-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
EFRAIM MORAIS (DEM)	3-HERÁCLITO FORTES (DEM)
RAIMUNDO COLOMBO (DEM)	4-ROSALBA CIARLINI (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)	5-KÁTIA ABREU (DEM)
OSVALDO SOBRINHO (PTB) ¹	6-JOSÉ AGRIPINO (DEM)
CÍCERO LUCENA (PSDB)	7-ALVARO DIAS (PSDB)
JOÃO TENÓRIO (PSDB)	8-SÉRGIO GUERRA (PSDB)
ARTHUR VIRGÍLIO (PSDB)	9-FLEXA RIBEIRO (PSDB)
TASSO JEREISSATI (PSDB)	10-EDUARDO AZEREDO (PSDB)
PTB	
JOÃO VICENTE CLAUDINO	1-SÉRGIO ZAMBIASI
GIM ARGELLO	2-FERNANDO COLLOR DE MELO
PDT	
OSMAR DIAS	1-JEFFERSON PRAIA

¹ Vaga cédida ao PTB

² O Senador Leomar Quintanilha afastou-se do exercício do mandato, conforme comunicação lida na sessão deliberativa ordinária de 17 de setembro de 2009.

PARECER Nº 258, DE 2010
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

Relator: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 197, de 2009 (nº 3.305, de 2008, na origem), que estabelece normas gerais de licitação e contratação, pela administração pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

O projeto é composto por 22 artigos, organizados em 4 capítulos, cujos pontos principais são a seguir descritos.

DISPOSIÇÕES GERAIS

O **Capítulo I** cuida das disposições gerais (arts. 1º a 4º).

Em primeiro lugar, identifica o objeto da nova lei – normas gerais sobre licitações e contratações de serviços de publicidade – e o seu âmbito de aplicação – a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, define serviços de publicidade, para os fins da nova lei, como *o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objeto 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 idéias ou informar o público em geral (art. 2º, caput).

São consideradas atividades complementares aos serviços de publicidade as relativas: (i) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação e os resultados das campanhas publicitárias, vedada a inclusão, na pesquisa ou avaliação, de matéria estranha à ação publicitária ou o objeto do contrato; (ii) à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados; (iii) à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária (arts. 2º, § 1º, e 3º).

O projeto veda a inclusão, nos contratos de serviços de publicidade, de serviços diversos daqueles anteriormente indicados, proibindo, em especial, que integrem o objeto dos contratos atividades de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas, além daquelas referentes à realização de eventos festivos (art. 2º, § 2º).

Para o caso de adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem segregação em itens ou contas publicitárias, é previsto um procedimento de seleção interna entre as contratadas, destinado a escolher a executora de ações publicitárias específicas (art. 2º, § 3º e 4º).

O Capítulo contém, por fim, dispositivo estabelecendo como condição para a celebração do contrato, que a agência de propaganda seja detentora de certificado de qualificação técnica de funcionamento, obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão, e condicionando à prévia autorização do contratante a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário em veículos de divulgação pela contratada (art. 4º).

PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

O **Capítulo II** cuida dos procedimentos licitatórios (art. 5º a 12). No tocante às modalidades de licitação, remete àquelas previstas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Já quanto ao tipo de certame, determina seja adotado o de “melhor técnica” ou o de “técnica e preço” (art. 5º).

Deverão constar no instrumento convocatório os itens enumerados no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, à exceção do projeto básico ou executivo e do orçamento estimado em planilhas (art. 6º, *caput*).

O projeto prevê a inversão das fases de habilitação e julgamento. Com efeito, os documentos de habilitação serão apresentados após o julgamento das propostas e apenas pelos licitantes classificados (arts. 6º, I, e 11). De forma resumida, a seqüência de procedimentos a ser seguida é esta (arts. 6º, 9º e 11):

- 1) apresentação à comissão de licitação, pelos licitantes e em sessão pública, dos invólucros contendo as propostas de preço e as propostas técnicas, sendo estas últimas entregues em 3 vias, uma com o plano de comunicação publicitária sem identificação do proponente e em formato padronizado, outra com o mesmo plano identificado e a terceira com as demais informações da proposta técnica;
- 2) encaminhamento das vias não identificadas dos planos de comunicação publicitária, bem como das demais informações das propostas técnicas a uma subcomissão técnica, incumbida de seu exame e julgamento;
- 3) análise individualizada e julgamento, pela subcomissão, dos planos de comunicação publicitária, elaboração da ata de julgamento e encaminhamento dos resultados e dos documentos à comissão de licitação;
- 4) análise individualizada e julgamento, pela subcomissão, dos quesitos referentes às demais informações das propostas técnicas, elaboração da ata de julgamento e encaminhamento dos resultados e documentos à comissão de licitação;
- 5) apuração, em sessão pública, do resultado geral das propostas técnicas pela comissão de licitação, com a abertura dos invólucros contendo a via identificada do plano de comunicação publicitária, seu cotejo com as vias não identificadas e identificação dos proponentes, elaboração da planilha geral de pontuações e proclamação do resultado do julgamento das propostas técnicas;
- 6) publicação do resultado do julgamento, indicando os licitantes desclassificados e a ordem de classificação das propostas, bem como oferecimento de prazo para eventuais recursos;

- 7) abertura, pela comissão de licitação e em sessão pública, dos invólucros contendo as propostas de preços, e adoção dos procedimentos estipulados no art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, para as licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, conforme o caso;
- 8) publicação do resultado final do julgamento das propostas e oferecimento de prazo para eventuais recursos;
- 9) apresentação, por parte dos licitantes classificados no julgamento final, dos respectivos documentos de habilitação e seu exame pela comissão de licitação, que decidirá sobre o atendimento dos requisitos fixados no edital, e abrirá prazo para eventuais recursos;
- 10) homologação do certame e adjudicação do objeto.

A subcomissão técnica será constituída por pelo menos 3 membros, formados em comunicação, publicidade ou *marketing*, ou que atuem em uma dessas áreas. Ao menos um terço dos membros não poderão ter vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação. A escolha dos integrantes da subcomissão ocorrerá por sorteio em uma lista que conterà não menos do que o triplo do número dos componentes a serem escolhidos e da qual um terço dos nomes serão de pessoas que atendam ao requisito de não vinculação ao promotor do certame. O sorteio será realizado em sessão pública, depois de transcorridos 10 dias da publicação da lista na imprensa oficial, sendo possível apresentar, até 48 horas antes da sessão, impugnação a qualquer nome que figure na relação (art. 10).

O projeto prevê, em diversos dispositivos, procedimentos que assegurem o julgamento dos planos de comunicação sem que os membros da subcomissão tenham conhecimento de sua autoria. Prevê, outrossim, o reexame obrigatório, pela subcomissão, das propostas apresentadas, sempre que a diferença entre a menor e a maior pontuação atribuídas a um quesito for superior a 20% do total de pontos obteníveis naquele quesito. Se a subcomissão resolver manter as pontuações, deverá registrar em ata, de forma específica, as razões que levaram a isso (art. 6º, VII e § 1º).

Ainda no que concerne aos procedimentos licitatórios, merece registro a especificação dos elementos que deverão constar do plano de comunicação publicitária: (i) o raciocínio básico, com o diagnóstico das necessidades de comunicação da contratante, a compreensão do proponente

sobre o objeto licitado e os desafios de comunicação a serem enfrentados; (ii) a estratégia de comunicação publicitária; (iii) a idéia criativa, que constituirá a resposta aos desafios e metas explicitados; (iv) a estratégia de mídia e não mídia (art. 7º).

CONTRATOS DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E SUA EXECUÇÃO

O **Capítulo III** trata dos contratos de serviços de publicidade e da sua execução. Uma primeira inovação do projeto nessa área consiste na regra que limita o universo de fornecedores de bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato. Para a consecução de tais atividades, a agência de publicidade contratada somente poderá adquirir bens ou serviços de fornecedores previamente cadastrados junto à administração. Demais disso, a contratada deverá apresentar ao ente público contratante, antes da realização do negócio, 3 orçamentos obtidos entre pessoas que atuam no ramo do fornecimento pretendido (art. 14).

Outro dispositivo importante é o que prevê pertencerem à administração contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia, incluídos os eventuais descontos e bonificações (art. 15, *parágrafo único*).

No que diz respeito à fiscalização do contrato, o projeto determina que: (i) as informações sobre sua execução, incluídos os nomes dos fornecedores e veículos de comunicação, sejam divulgadas em sítio próprio na *Internet* (art. 16); (ii) as agências contratadas mantenham, por um prazo não inferior a 5 anos, contados do fim da vigência do contrato, acervo comprobatório dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas (art. 17).

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

O **Capítulo IV** veicula as disposições finais e transitórias.

Em primeiro lugar, autoriza, no âmbito dos contratos, a concessão de planos de incentivo às agências de propaganda pelos veículos

de divulgação, planos esses cujos frutos pertencerão à agência e não implicarão mudança na equação econômico-financeira da avença. As agências não poderão, contudo, sobrepor os planos de incentivo aos interesses da administração contratante, sob pena de se configurar grave violação dos deveres contratuais, implicando a aplicação das sanções indicadas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 18).

Noutro dispositivo, o projeto estabelece que as normas nele contidas serão aplicadas subsidiariamente às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados (art. 20).

Com respeito à transparência dos gastos governamentais, o projeto determina sejam discriminadas em categorias de programação específica da lei orçamentária anual, as dotações destinadas às despesas com publicidade institucional e de utilidade pública (art. 21).

Por fim, a data de publicação da nova lei é definida como a de início de sua vigência (art. 22).

A justificação traça um panorama da realidade brasileira no que atina às licitações e contratos celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública. Assinala, *verbis*:

Tem a nossa experiência recente nos mostrado que a ausência de um tratamento normativo específico para essa matéria possibilita que, nesse campo, grandes arbitrariedades ocorram em todo o país. Empresas de publicidade contratadas com óbvio favorecimento, com base em critérios de julgamento subjetivos, contratos que encobrem a possibilidade novos ajustes imorais com terceiros, pagamentos indevidos, desvios de verbas públicas destinadas à publicidade com fins patrimoniais privados ou para custeio de campanhas eleitorais são apenas alguns exemplos de transgressões que compõem um cenário já bem conhecido nos dias em que vivemos.

Em seguida, a justificação passa a descrever os principais pontos do projeto, procurando demonstrar de que forma as inovações legislativas contribuirão para solucionar os problemas acima mencionados.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi analisado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e

Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovado na forma de substitutivo.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída inicialmente à Comissão de Assuntos Econômicos, que, em 8 de dezembro passado, ofereceu parecer favorável à matéria. Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deliberar terminativamente sobre o projeto, nos termos do art. 91, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, bem como sobre o seu mérito, tudo nos termos do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante à constitucionalidade formal, cumpre observar que a matéria se insere no rol daquelas em relação às quais a União detém competência legislativa privativa, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Normas gerais sobre licitações e contratos dos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser objeto de lei ordinária federal, que não se sujeita à reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, da Carta Magna, podendo, portanto, originar-se de projeto de autoria parlamentar.

Quanto à constitucionalidade material, também não verificamos incompatibilidade alguma entre os dispositivos do projeto e os ditames constitucionais.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico, (iii) possui o atributo da generalidade, (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Ademais, a proposição vem vazada em boa técnica legislativa e inexistem óbices regimentais à sua tramitação.

No tocante ao mérito, entendemos que o projeto deve ser aprovado, tendo em vista os diversos aprimoramentos que traz à legislação reguladora das licitações e dos contratos administrativos.

O aperfeiçoamento da legislação tem a sua importância e constitui, em grande medida, o passo inicial para outras transformações. Entre os diversos pontos do projeto em análise que inovam positivamente o ordenamento jurídico, destacam-se:

- a) a definição precisa dos serviços de publicidade, aliada à vedação de que outras atividades sejam contratadas em conjunto com tais serviços, especialmente as de assessoria de imprensa, comunicação, relações públicas e a realização de eventos festivos: a individualização do objeto dos contratos para a prestação de serviços de publicidade facilitará o seu controle;
- b) a exigência, para fins de contratação, de que as agências de propaganda detenham certificado de qualificação técnica: tal previsão reduzirá os riscos de seleção de empresas inidôneas;
- c) a inversão das fases de habilitação e julgamento: trata-se de medida que promove maior racionalidade ao processo licitatório, poupando tempo e esforços, tanto da administração quanto dos próprios participantes do certame;
- d) o julgamento das propostas técnicas por subcomissão constituída a partir de sorteio, que conte com a participação de profissionais do setores de comunicação, publicidade ou *marketing*, sem vínculo com a administração, e cujos membros desconheçam a autoria dos planos de comunicação publicitária, quando de sua apreciação: todas essas previsões têm por finalidade diminuir a possibilidade de conluio entre os licitantes e os condutores do processo licitatório;
- e) a exigência de cadastramento prévio, perante a administração, dos fornecedores de bens ou serviços à agência de propaganda, no âmbito das atividades complementares ao contrato de serviços de publicidade celebrado, devendo a agência apresentar à administração, previamente à aquisição dos bens ou serviços, 3 orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo: tais medidas têm por escopo evitar favorecimentos indevidos e outras irregularidades na execução dos contratos, entre as quais o uso das agências de propaganda como meros intermediários para o desvio de dinheiro público;

- f) a divulgação, em sítio próprio na *Internet*, de informações sobre a execução dos contratos de serviços de publicidade, bem como a especificação, na lei orçamentária, das dotações destinadas às despesas com publicidade institucional e de utilidade pública: tais determinações estão em conformidade com o princípio da publicidade, que deve nortear as ações estatais, além de oferecerem condições para um controle social mais efetivo sobre os atos do poder público;
- g) o dever das agências de propaganda de, nos 5 anos que se seguirem ao fim da vigência do contrato de serviços de publicidade, manter acervo comprobatório dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas: essa exigência visa sobretudo a fornecer subsídios aos órgãos de fiscalização e controle no desempenho de suas funções.

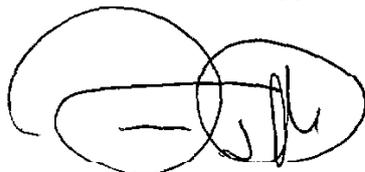
Diante desse extenso rol de oportunas inovações, somos levados a concluir que o projeto aperfeiçoa sobremaneira a legislação reguladora das licitações e dos contratos administrativos, no âmbito dos serviços de publicidade. Merece, portanto, ser aprovado.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do art. 133, I, do RISF.

Sala da Comissão, 17 de março de 2010.

Sen. DEMÓSTENES TORRES , Presidente

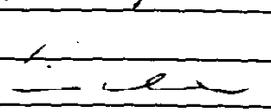
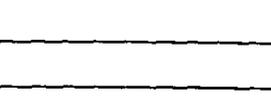
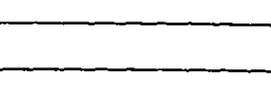
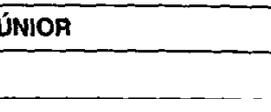
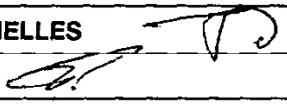
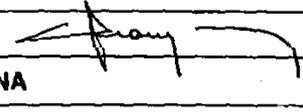
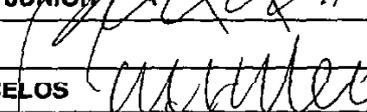
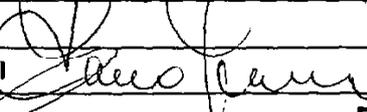
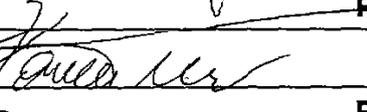
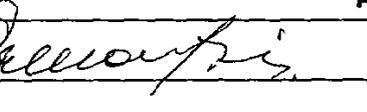


, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 197 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 17/03/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Demóstenes Torres</u>	
RELATOR: <u>Francisco Dornelles</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE 
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO 
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA 
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA 
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES 
JOÃO PEDRO	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GEOVANI BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES 	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA 	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS 
DEMÓSTENES TORRES 	2. ADELDIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL 	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR 	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS 	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS 	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA 	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI 	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA 	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS 	1. PATRÍCIA SABOYA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PL C Nº 197, DE 2009

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCOS DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCOS DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SERYS SLHEISSARENKO					1- RENATO CASAGRANDE	X			
ALOZIO MERCADANTE					2- AUGUSTO BOTELHO				
EDUARDO SUPLICY					3- MARCELO CRIVELLA				
ANTONIO CARLOS VALADARES					4- INACIO ARRUDA	X			
IDELI SALVAITI					5- CESAR BORGES				
JOÃO PEDRO					6- MARINA SILVA (PV)				
TITULARES - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON					1- ROMERO JUCA				
ALMEIDA LIMA					2- RENAN CALHEIROS				
GEOVANI BORGES					3- GERALDO MESQUITA JUNIOR				
FRANCISCO DORNELLES <i>Kakalen</i>	X				4- LOBÃO FILHO				
VALTER PEREIRA	X				5- VALDIR RAUPP				
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA					6- NEUTO DE CONTO				
TITULARES - BLOCOS DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - BLOCOS DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KÁTIA ABREU					1- EFRAIM MORAIS	X			
DEMÓSTENES TORRES <i>Piccadente</i>					2- ADELMIR SANTANA				
JAYME CAMPOS	X				3- RAIMUNDO COLOMBO				
MARCO MACIEL					4- JOSÉ AGRIPINO				
ANTÔNIO CARLOS JUNIOR	X				5- ELISEU RESENDE				
ALVARO DIAS					6- EDUARDO AZEREDO				
JARBAS VASCONCELOS	X				7- MARCONI PERILLO				
LÚCIA VÂNIA					8- ARTHUR VIRGÍLIO				
TASSO JERISSATI	X				9- FLEXARIBEIRO				
TITULAR - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ROMEU TUMA	X				1- GIM ARGELLO				
TITULAR - PDI	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDI	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
OSMAR DIAS	X				1- PATRÍCIA SABOYA				

TOTAL: 12 SIM: 11 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 0 PRESIDENTE

SALA DAS REUNIÕES, EM 17/03/2010

Senador DEMÓSTENES TORRES

Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)

U:\CCJ\2009\Reunião\Voteação nominal.doc (atualizado em 05/02/2010).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ~~previsto~~ o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Ofício nº 28/10-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 17 de março de 2010.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **JOSÉ SARNEY**
Presidente do Senado Federal

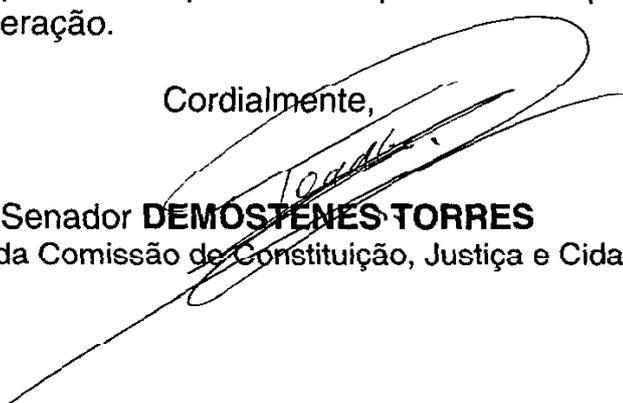
Assunto: decisão terminativa.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009, 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”, de autoria do Deputado José Eduardo Cardozo.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,


Senador **DEMOSTENES TORRES**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA,
NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 197, de 2009 (nº 3.305, de 2008, na origem), que estabelece normas gerais de licitação e contratação, pela administração pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

O projeto é composto por 22 artigos, organizados em 4 capítulos, cujos pontos principais são a seguir descritos.

DISPOSIÇÕES GERAIS

O **Capítulo I** cuida das disposições gerais (arts. 1º a 4º).

Em primeiro lugar, identifica o objeto da nova lei – normas gerais sobre licitações e contratações de serviços de publicidade – e o seu âmbito de aplicação – a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, define serviços de publicidade, para os fins da nova lei, como *o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por*

objeto 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 idéias ou informar o público em geral (art. 2º, caput).

São consideradas atividades complementares aos serviços de publicidade as relativas: (i) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação e os resultados das campanhas publicitárias, vedada a inclusão, na pesquisa ou avaliação, de matéria estranha à ação publicitária ou o objeto do contrato; (ii) à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados; (iii) à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária (arts. 2º, § 1º, e 3º).

O projeto veda a inclusão, nos contratos de serviços de publicidade, de serviços diversos daqueles anteriormente indicados, proibindo, em especial, que integrem o objeto dos contratos atividades de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas, além daquelas referentes à realização de eventos festivos (art. 2º, § 2º).

Para o caso de adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem segregação em itens ou contas publicitárias, é previsto um procedimento de seleção interna entre as contratadas, destinado a escolher a executora de ações publicitárias específicas (art. 2º, § 3º e 4º).

O Capítulo contém, por fim, dispositivo estabelecendo como condição para a celebração do contrato, que a agência de propaganda seja detentora de certificado de qualificação técnica de funcionamento, obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão, e condicionando à prévia autorização do contratante a reserva e compra de espaço ou tempo publicitário em veículos de divulgação pela contratada (art. 4º).

PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

O **Capítulo II** cuida dos procedimentos licitatórios (art. 5º a 12). No tocante às modalidades de licitação, remete àquelas previstas no

art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Já quanto ao tipo de certame, determina seja adotado o de “melhor técnica” ou o de “técnica e preço” (art. 5º).

Deverão constar no instrumento convocatório os itens enumerados no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, à exceção do projeto básico ou executivo e do orçamento estimado em planilhas (art. 6º, *caput*).

O projeto prevê a inversão das fases de habilitação e julgamento. Com efeito, os documentos de habilitação serão apresentados após o julgamento das propostas e apenas pelos licitantes classificados (arts. 6º, I, e 11). De forma resumida, a seqüência de procedimentos a ser seguida é esta (arts. 6º, 9º e 11):

- 1) apresentação à comissão de licitação, pelos licitantes e em sessão pública, dos invólucros contendo as propostas de preço e as propostas técnicas, sendo estas últimas entregues em 3 vias, uma com o plano de comunicação publicitária sem identificação do proponente e em formato padronizado, outra com o mesmo plano identificado e a terceira com as demais informações da proposta técnica;
- 2) encaminhamento das vias não identificadas dos planos de comunicação publicitária, bem como das demais informações das propostas técnicas a uma subcomissão técnica, incumbida de seu exame e julgamento;
- 3) análise individualizada e julgamento, pela subcomissão, dos planos de comunicação publicitária, elaboração da ata de julgamento e encaminhamento dos resultados e dos documentos à comissão de licitação;
- 4) análise individualizada e julgamento, pela subcomissão, dos quesitos referentes às demais informações das propostas técnicas, elaboração da ata de julgamento e encaminhamento dos resultados e documentos à comissão de licitação;
- 5) apuração, em sessão pública, do resultado geral das propostas técnicas pela comissão de licitação, com a abertura dos invólucros contendo a via identificada do plano de comunicação publicitária, seu cotejo com as vias não identificadas e identificação dos proponentes, elaboração da planilha geral de pontuações e proclamação do resultado do julgamento das propostas técnicas;

- 6) publicação do resultado do julgamento, indicando os licitantes desclassificados e a ordem de classificação das propostas, bem como oferecimento de prazo para eventuais recursos;
- 7) abertura, pela comissão de licitação e em sessão pública, dos invólucros contendo as propostas de preços, e adoção dos procedimentos estipulados no art. 46 da Lei nº 8.666, de 1993, para as licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, conforme o caso;
- 8) publicação do resultado final do julgamento das propostas e oferecimento de prazo para eventuais recursos;
- 9) apresentação, por parte dos licitantes classificados no julgamento final, dos respectivos documentos de habilitação e seu exame pela comissão de licitação, que decidirá sobre o atendimento dos requisitos fixados no edital, e abrirá prazo para eventuais recursos;
- 10) homologação do certame e adjudicação do objeto.

A subcomissão técnica será constituída por pelo menos 3 membros, formados em comunicação, publicidade ou *marketing*, ou que atuem em uma dessas áreas. Ao menos um terço dos membros não poderão ter vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação. A escolha dos integrantes da subcomissão ocorrerá por sorteio em uma lista que conterà não menos do que o triplo do número dos componentes a serem escolhidos e da qual um terço dos nomes serão de pessoas que atendam ao requisito de não vinculação ao promotor do certame. O sorteio será realizado em sessão pública, depois de transcorridos 10 dias da publicação da lista na imprensa oficial, sendo possível apresentar, até 48 horas antes da sessão, impugnação a qualquer nome que figure na relação (art. 10).

O projeto prevê, em diversos dispositivos, procedimentos que assegurem o julgamento dos planos de comunicação sem que os membros da subcomissão tenham conhecimento de sua autoria. Prevê, outrossim, o reexame obrigatório, pela subcomissão, das propostas apresentadas, sempre que a diferença entre a menor e a maior pontuação atribuídas a um quesito for superior a 20% do total de pontos obteníveis naquele quesito. Se a subcomissão resolver manter as pontuações, deverá registrar em ata, de forma específica, as razões que levaram a isso (art. 6º, VII c § 1º).

Ainda no que concerne aos procedimentos licitatórios, merece registro a especificação dos elementos que deverão constar do plano de comunicação publicitária: (i) o raciocínio básico, com o diagnóstico das necessidades de comunicação da contratante, a compreensão do proponente sobre o objeto licitado e os desafios de comunicação a serem enfrentados; (ii) a estratégia de comunicação publicitária; (iii) a idéia criativa, que constituirá a resposta aos desafios e metas explicitados; (iv) a estratégia de mídia e não mídia (art. 7º).

CONTRATOS DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E SUA EXECUÇÃO

O **Capítulo III** trata dos contratos de serviços de publicidade e da sua execução. Uma primeira inovação do projeto nessa área consiste na regra que limita o universo de fornecedores de bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato. Para a consecução de tais atividades, a agência de publicidade contratada somente poderá adquirir bens ou serviços de fornecedores previamente cadastrados junto à administração. Demais disso, a contratada deverá apresentar ao ente público contratante, antes da realização do negócio, 3 orçamentos obtidos entre pessoas que atuam no ramo do fornecimento pretendido (art. 14).

Outro dispositivo importante é o que prevê pertencerem à administração contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia, incluídos os eventuais descontos e bonificações (art. 15, *parágrafo único*).

No que diz respeito à fiscalização do contrato, o projeto determina que: (i) as informações sobre sua execução, incluídos os nomes dos fornecedores e veículos de comunicação, sejam divulgadas em sítio próprio na *Internet* (art. 16); (ii) as agências contratadas mantenham, por um prazo não inferior a 5 anos, contados do fim da vigência do contrato, acervo comprobatório dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas (art. 17).

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

O **Capítulo IV** veicula as disposições finais e transitórias.

Em primeiro lugar, autoriza, no âmbito dos contratos, a concessão de planos de incentivo às agências de propaganda pelos veículos de divulgação, planos esses cujos frutos pertencerão à agência e não implicarão mudança na equação econômico-financeira da avença. As agências não poderão, contudo, sobrepor os planos de incentivo aos interesses da administração contratante, sob pena de se configurar grave violação dos deveres contratuais, implicando a aplicação das sanções indicadas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 18).

Noutro dispositivo, o projeto estabelece que as normas nele contidas serão aplicadas subsidiariamente às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados (art. 20).

Com respeito à transparência dos gastos governamentais, o projeto determina sejam discriminadas em categorias de programação específica da lei orçamentária anual, as dotações destinadas às despesas com publicidade institucional e de utilidade pública (art. 21).

Por fim, a data de publicação da nova lei é definida como a de início de sua vigência (art. 22).

A justificação traça um panorama da realidade brasileira no que atina às licitações e contratos celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública. Assinala, *verbis*:

Tem a nossa experiência recente nos mostrado que a ausência de um tratamento normativo específico para essa matéria possibilita que, nesse campo, grandes arbitrariedades ocorram em todo o país. Empresas de publicidade contratadas com óbvio favorecimento, com base em critérios de julgamento subjetivos, contratos que encobrem a possibilidade novos ajustes imorais com terceiros, pagamentos indevidos, desvios de verbas públicas destinadas à publicidade com fins patrimoniais privados ou para custeio de campanhas eleitorais são apenas alguns exemplos de transgressões que compõem um cenário já bem conhecido nos dias em que vivemos.

Em seguida, a justificação passa a descrever os principais pontos do projeto, procurando demonstrar de que forma as inovações legislativas contribuirão para solucionar os problemas acima mencionados.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi analisado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovado na forma de substitutivo.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída inicialmente à Comissão de Assuntos Econômicos, que, em 8 de dezembro passado, ofereceu parecer favorável à matéria. Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deliberar terminativamente sobre o projeto, nos termos do art. 91, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, bem como sobre o seu mérito, tudo nos termos do art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante à constitucionalidade formal, cumpre observar que a matéria se insere no rol daquelas em relação às quais a União detém competência legislativa privativa, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Normas gerais sobre licitações e contratos dos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser objeto de lei ordinária federal, que não se sujeita à reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, da Carta Magna, podendo, portanto, originar-se de projeto de autoria parlamentar.

Quanto à constitucionalidade material, também não verificamos incompatibilidade alguma entre os dispositivos do projeto e os ditames constitucionais.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico, (iii) possui o atributo da generalidade, (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Ademais, a proposição vem vazada em boa técnica legislativa e inexistem óbices regimentais à sua tramitação.

No tocante ao mérito, entendemos que o projeto deve ser aprovado, tendo em vista os diversos aprimoramentos que traz à legislação reguladora das licitações e dos contratos administrativos.

É do conhecimento de todos que, no âmbito da contratação pública, um dos setores onde mais se verificam irregularidades em geral, e mais especificamente atos de corrupção, é a dos serviços de publicidade. Os vícios costumam ter início já no processo licitatório. O favorecimento de determinadas agências de propaganda é facilitado pela natureza altamente subjetiva do processo de seleção. Na execução do contrato, não raro se verificam o superfaturamento e o pagamento por serviços não realizados. Os escândalos políticos dos últimos anos demonstraram como muitas agências são utilizadas como meros intermediários em esquemas de desvio de dinheiro público, seja para o financiamento de campanhas políticas, seja para o puro e simples enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Decerto, a alteração legislativa não constitui um *fiat lux*, a partir do qual todos os graves problemas nessa área estarão resolvidos. O combate à corrupção depende de muitos outros fatores, tais como um melhor aparelhamento dos órgãos de fiscalização e a capacitação de seus servidores, uma maior agilidade no julgamento das ações penais e de improbidade, e mesmo mudanças culturais.

Sem embargo disso, o aperfeiçoamento da legislação tem a sua importância e constitui, em grande medida, o passo inicial para outras transformações. Entre os diversos pontos do projeto em análise que inovam positivamente o ordenamento jurídico, destacam-se:

- a) a definição precisa dos serviços de publicidade, aliada à vedação de que outras atividades sejam contratadas em conjunto com tais serviços, especialmente as de assessoria de imprensa, comunicação, relações públicas e a realização de eventos festivos: a individualização do objeto dos contratos para a prestação de serviços de publicidade facilitará o seu controle;
- b) a exigência, para fins de contratação, de que as agências de propaganda detenham certificado de qualificação técnica: tal previsão reduzirá os riscos de seleção de empresas inidôneas;

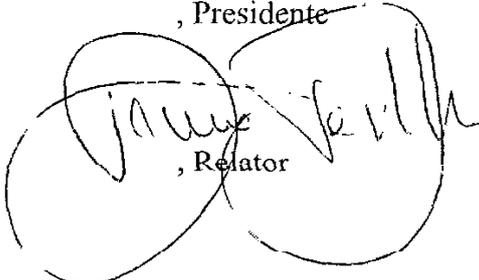
- c) a inversão das fases de habilitação e julgamento: trata-se de medida que promove maior racionalidade ao processo licitatório, poupando tempo e esforços, tanto da administração quanto dos próprios participantes do certame;
- d) o julgamento das propostas técnicas por subcomissão constituída a partir de sorteio, que conte com a participação de profissionais do setores de comunicação, publicidade ou *marketing*, sem vínculo com a administração, e cujos membros desconheçam a autoria dos planos de comunicação publicitária, quando de sua apreciação: todas essas previsões têm por finalidade diminuir a possibilidade de conluio entre os licitantes e os condutores do processo licitatório;
- e) a exigência de cadastramento prévio, perante a administração, dos fornecedores de bens ou serviços à agência de propaganda, no âmbito das atividade complementares ao contrato de serviços de publicidade celebrado, devendo a agência apresentar à administração, previamente à aquisição dos bens ou serviços, 3 orçamentos obtidos junto a fornecedores do ramo: tais medidas têm por escopo evitar favorecimentos indevidos e outras irregularidades na execução dos contratos, entre as quais o uso das agências de propaganda como meros intermediários para o desvio de dinheiro público;
- f) a divulgação, em sítio próprio na *Internet*, de informações sobre a execução dos contratos de serviços de publicidade, bem como a especificação, na lei orçamentária, das dotações destinadas às despesas com publicidade institucional e de utilidade pública: tais determinações estão em conformidade com o princípio da publicidade, que deve nortear as ações estatais, além de oferecerem condições para um controle social mais efetivo sobre os atos do poder público;
- g) o dever das agências de propaganda de, nos 5 anos que se seguirem ao fim da vigência do contrato de serviços de publicidade, manter acervo comprobatório dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas: essa exigência visa sobretudo a fornecer subsídios aos órgãos de fiscalização e controle no desempenho de suas funções.

Diante desse extenso rol de oportunas inovações, somos levados a concluir que o projeto aperfeiçoa sobremaneira a legislação reguladora das licitações e dos contratos administrativos, no âmbito dos serviços de publicidade. Merece, portanto, ser aprovado.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 197, de 2009, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do art. 133, I, do RISF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Publicado no **DSF**, de 26/3/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 11360/2010