

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **NORMAS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

***Cristiano Aguiar Lopes***

Consultor Legislativo da Área XIV  
Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

**ESTUDO**

**DEZEMBRO/2011**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



1. Publicidade oficial - preceitos.....	3
2. Publicidade oficial na esfera Federal - organização .....	4
3. Despesas com publicidade .....	6
4. Exemplos .....	11
5 .Conclusão.....	13
6. Referências.....	14

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# **NORMAS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

**Cristiano Aguiar Lopes**

## **1. PUBLICIDADE OFICIAL - PRECEITOS**

---

A regra legal mais importante hoje vigente sobre o tema “publicidade oficial” no País é, sem dúvida, aquela existente no § 1º do art. 37 da Constituição Federal. Esse dispositivo cristaliza em nossa Carta Magna o conceito primário da palavra publicidade – tornar público, fazer com que o público tenha conhecimento acerca de determinada ação. Ou seja, em termos principiológicos, tal publicidade, ao menos em tese, nada tem a ver com a utilização vulgar do termo, muito mais ligada aos seus fins meramente comerciais do que à sua origem muito mais nobre de informar ao público.

A publicidade, como princípio da administração pública, é definida por Hely Lopes Meirelles como “toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2008). Assim, características tais como o caráter informativo e educativo e a obrigação de um fim social em toda a publicidade oficial devem ser preponderantes. É o que diz a Constituição, na seguinte redação:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos”.*

Tal preceito constitucional foi criado devido, em grande parte, ao vácuo legal existente sobre essa matéria anteriormente à Constituição de 1988. Tanto as constituições anteriores como a legislação infraconstitucional até então não traziam regras específicas sobre a

publicidade oficial – apenas a citavam de forma indireta, sem estabelecer qualquer previsão mais importante sobre o assunto. Desse modo, os governos de todas as esferas da federação tiveram, por quase um século, uma virtual completa discricionariedade para a utilização das verbas orçamentárias e dos instrumentos de Estado para a criação de peças publicitárias sobre a atividade governamental. Os resultados mais nefastos dessa permissividade foram exatamente aqueles atacados de forma mais incisiva pela Constituição de 1988: falta de caráter informativo e cultural; ausência do interesse público como norteador das políticas de publicidade; e, principalmente, utilização patrimonialista da propaganda, com vistas à promoção pessoal por meio da utilização dessas verbas para a promoção da imagem da autoridade ou do servidor público.

## **2. PUBLICIDADE OFICIAL NA ESFERA FEDERAL - ORGANIZAÇÃO**

---

Por força dos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata dos contratos e licitações na administração pública, e do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências, a contratação de serviços de comunicação, incluindo a publicidade, deve ser precedida de procedimento licitatório, exceto nos casos previstos em lei. Note-se que, para que não pairasse qualquer dúvida, a Lei nº 8.666/93 usa o termo “inclusive publicidade” tanto no art. 1º quanto no art. 2º quando se refere à obrigatoriedade de procedimento licitatório para a contratação desses serviços.

Também é importante destacar as regras estabelecidas com a promulgação da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre normas gerais que tratam da licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Essa legislação subordina os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, as pessoas da administração pública indireta e todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei define publicidade como “o conjunto de atividades realizadas integralmente 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, difundir ideias ou informar o público em geral”.

Por força do que prevê o art. 5º da Lei nº 12.232/2010, as licitações de serviços de publicidade deverão obrigatoriamente adotar os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Na elaboração das propostas, os itens mais importantes a serem analisados são os seguintes:

- diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária do órgão ou entidade responsável pela licitação;
- desafios de comunicação a serem enfrentados;
- estratégia de comunicação publicitária;
- ideia criativa;
- estratégia de mídia e não mídia, na qual o proponente explicita e justifica a estratégia e as táticas recomendadas e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório.

Via de regra, o item de maior impacto orçamentário na elaboração das peças publicitárias, não apenas do governo, mas também de entidades privadas, é a estratégia de mídia e não mídia – mais especificamente, a aquisição de espaços publicitários em veículos de comunicação. Ressalte-se que a compra de espaço ou tempo para a inserção de mensagens em veículos das campanhas publicitárias oficiais fica sempre a cargo da agência contratada.

Outro instrumento legal importante é a Instrução Normativa SECOM nº 4, de 21 de dezembro de 2010, que disciplina as licitações e os contratos de serviço de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo Federal. A norma traz um maior detalhamento sobre os termos técnicos utilizados nas licitações de publicidade, além de estabelecer toda a sistemática de avaliação das propostas apresentadas pelas agências de publicidade.

Finalmente, destaque-se a Instrução Normativa SECOM nº 5, de 6 de junho de 2011, que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal. A instrução define publicidade como a ação de comunicação que se classifica em:

- publicidade de utilidade pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição do cidadão, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida (ver figura 1);
- publicidade institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior (ver figura 2);
- publicidade mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado (ver figura 3);

- publicidade legal: a que se destina a dar conhecimento de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais (ver figura 4).

De acordo com o Decreto 6.555/2008, cabe à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) coordenar o desenvolvimento e a execução das ações de publicidade classificadas como institucional ou de utilidade pública, bem como controlar, nas ações de publicidade submetidas à sua aprovação, a observância dos objetivos e diretrizes da comunicação do Poder Executivo Federal quanto aos conteúdos de comunicação e aos aspectos técnicos de mídia. Também é responsabilidade da SECOM aprovar os editais para a contratação de agências de propaganda que prestarão serviços de publicidade e coordenar negociações de parâmetros para compra de tempos e espaços publicitários de mídia pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A leitura conjunta desses diplomas legais é suficiente para conhecer as principais regras sobre a contratação de serviços de publicidade no Poder Executivo Federal. Levando-se em conta os objetivos traçados neste estudo, destacamos a seguir as informações mais importantes sobre esse assunto:

- a licitação dos serviços de publicidade é realizada com a observância das regras gerais atinentes à licitação, em especial às regras estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

- os órgãos e entidades da Administração Pública Federal podem elaborar seus próprios editais e contratar, de forma descentralizada, serviços de publicidade;

- apesar dessa descentralização, todo edital de licitação de serviço de publicidade deverá ser submetido à SECOM, para sua análise e aprovação. A SECOM também tem a incumbência de coordenar negociações para a compra de espaço na mídia, com o intuito de se valer do poder de compra do Governo Federal para a negociação de condições mais vantajosas;

- as licitações para contratação de serviços de publicidade deverão ser do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, com base em critérios para avaliação das propostas técnicas estabelecidos pela SECOM.

### **3. DESPESAS COM PUBLICIDADE**

---

Apesar da abundância de legislação sobre os procedimentos a serem adotados pelos Poderes da União e, em especial, pelo Poder Executivo Federal para a contratação de serviços de publicidade, há ainda uma falta de clareza acerca da estrutura remuneratória a ser

utilizada nesse tipo de contratação – especialmente para a remuneração das agências de publicidade pelos serviços prestados. Em audiência pública realizada na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática em 8 de novembro de 2011, na qual se debateu a aplicação dos recursos destinados à publicidade do governo federal, governos estaduais e prefeituras municipais, o secretário de Controle Externo do TCU, Sérgio Salustiano, ressaltou que “a lei, ao remeter a procedimentos aplicáveis no mercado de publicidade, não soluciona a questão, o que pode gerar questionamento no TCU”. O secretário se referia especificamente ao que prevê o inciso V do art. 6º da Lei nº 12.232/2010, que estabelece como um dos elementos para a elaboração do instrumento convocatório das licitações de publicidade uma proposta de preço que conterá “quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado publicitário”.

De fato, existem poucos dados atualmente disponíveis que possam indicar com precisão como são efetuados os gastos com cada um dos elementos de uma campanha publicitária contratada pelo Governo, tais como produção dos materiais publicitários e remuneração de agências. Hoje, somente os dados relativos à compra de mídia estão disponíveis de forma fácil e transparente, no portal da SECOM. A secretaria publica, todos os anos, tabelas com os valores das ações programadas para as campanhas de publicidade em diversas mídias, trazendo dados agregados de todo o Poder Executivo, incluindo Administração Direta (todos os órgãos) e Administração Indireta (todas as empresas). Também há uma lista de todos os contratos integrantes do Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal (SICOM) com agências de propaganda, com valor inicial da contratação anual de cada uma delas e datas de vencimento do contrato inicial e de seus aditivos. Mas, apesar da existência de dados apenas de forma agregada, é possível, a partir dos dados disponibilizados no SICOM, se estabelecer com razoável precisão para que tipo de ações publicitárias são destinadas as maiores verbas de publicidade do Governo Federal.

Tabela 1: Os dez maiores contratos de integrantes do SICOM com agências de propaganda (ordenada por valor da contratação inicial).

<b>Valor</b>	<b>Contratante</b>	<b>Agências</b>
R\$ 420 milhões	Banco do Brasil S/A – BB	- Giacometti & Associados - Lew, Lara Propaganda e Comunicação - Master Publicidade S/A
R\$ 375 milhões	Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras	- F/Nazca, Saatchi & Saatchi Publicidade - Heads Propaganda - PPR Profissionais de



		Publicidade Reunidos
R\$ 260 milhões	Caixa Econômica Federal - Caixa	- Borghierh Lowe Propaganda e Marketing - Fischer América Comunicação Total - Nova S/B Comunicação
R\$ 150 milhões	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM	- 141 Soho Square Comunicação - Matisse Comunicação de Marketing - Propeg Comunicação
R\$ 125 milhões	Ministério das Cidades - MCIDADES	- Agnelo Pacheco Criação & Propaganda - Artplan Comunicação - Propeg Comunicação
R\$ 120,175 milhões	Ministério da Saúde - MS	- Agnelo Pacheco Criação & Propaganda - Borghierh Lowe Propaganda e Marketing - Calia/Y2 Propaganda e Marketing - Propeg Comunicação
R\$ 80,175 milhões	Ministério do Esporte - ME	- Fields Comunicação - PPR Profissionais de Publicidade Reunidos
R\$ 68 milhões	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	- Artplan Comunicação - Link/Bagg Comunicação e Propaganda
R\$ 60 milhões	Petrobras Distribuidora S/A – BR Distribuidora	- PPR Profissionais de Publicidade Reunidos - Master Publicidade

R\$ 40 milhões	Ministério do Turismo - MTUR	- 141 Soho Square Comunicação - Agnelo Pacheco Criação & Propaganda
----------------	---------------------------------	--

Como se pode depreender dos dados da tabela 1, a maior parte das verbas publicitárias do Governo Federal são destinadas a campanhas publicitárias de produtos e serviços ofertados por empresas públicas ou sociedades de economia mista que atuam em concorrência com o setor privado. Apenas os três maiores anunciantes têm, juntos, contratos em valor superior a R\$ 1 bilhão com agências de publicidade. Esse vultoso investimento em publicidade fez com que Caixa Econômica Federal, Petrobras e Banco do Brasil integrassem a lista dos 30 maiores anunciantes do País em 2010, na 5ª, na 11ª e na 25ª posição, respectivamente<sup>1</sup>.

Os dados relativos à aquisição de mídia para a veiculação de peças publicitárias do Governo Federal também corroboram a tese de que a maior parte dos recursos para publicidade oficial é consumida pela administração indireta – sobretudo pelas empresas estatais. Em 2010, por exemplo, de acordo com dados da SECOM, o Governo Federal investiu R\$ 1,63 bilhão em mídia – sendo pouco mais de R\$ 1 bilhão (61,3%) destinado a campanhas publicitárias de empresas estatais que concorrem no mercado. Esta proporção tem se mantido estável ao longo dos anos, como podemos ver no gráfico 1:

---

<sup>1</sup> Fonte: Ibope Monitor

Gráfico 1: Evolução dos gastos em mídia do Governo Federal – Administração Direta e empresas que concorrem no mercado (proporção).

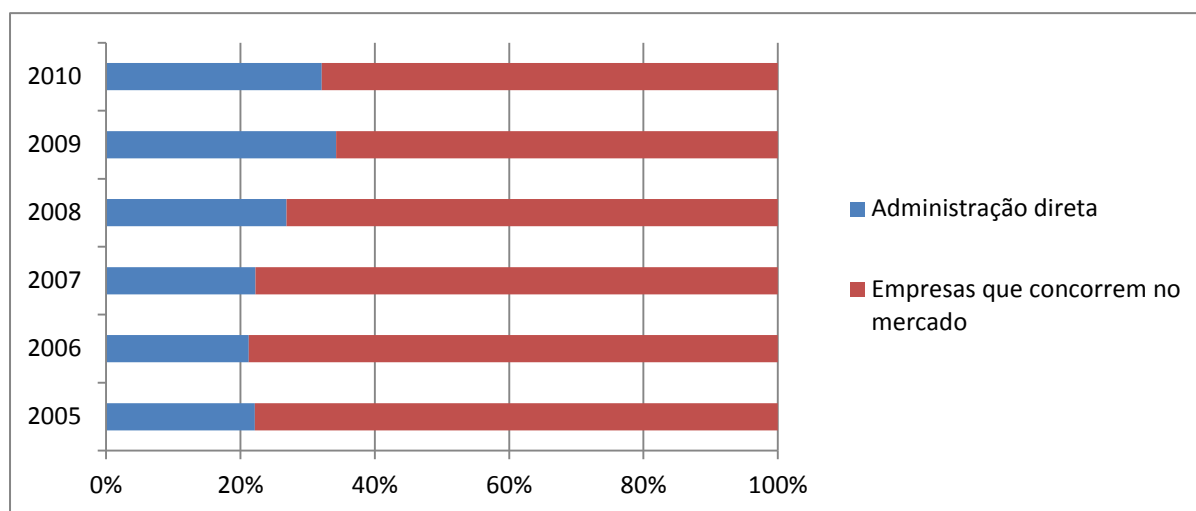
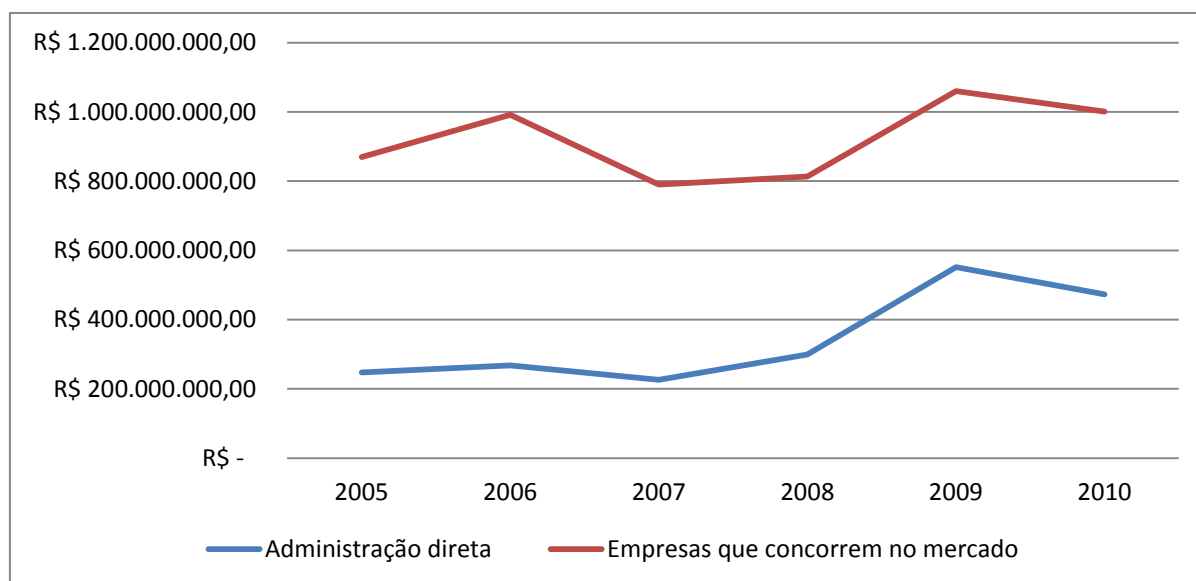


Gráfico 2: Evolução dos gastos em mídia do Governo Federal – Administração Direta e empresas que concorrem no mercado (números absolutos).



Outro dado que também chama a atenção é o rápido crescimento dos gastos com ações de publicidade oficial do Governo Federal. No período de 2003 a 2009, por exemplo, o gasto do Poder Executivo com a aquisição de mídia, incluindo a publicidade de todos

os órgãos da administração direta e todas as empresas da administração indireta, saltou de aproximadamente R\$ 839 milhões para R\$ 1,76 bilhão – aumento superior a 90% em um prazo de apenas seis anos. Neste mesmo período, o investimento da SECOM em aquisição de mídia subiu de R\$ 43 milhões para R\$ 179,2 milhões – um aumento superior a 300%.

#### 4. EXEMPLOS



Figura 1: Exemplo de publicidade de utilidade pública do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Meio Ambiente.

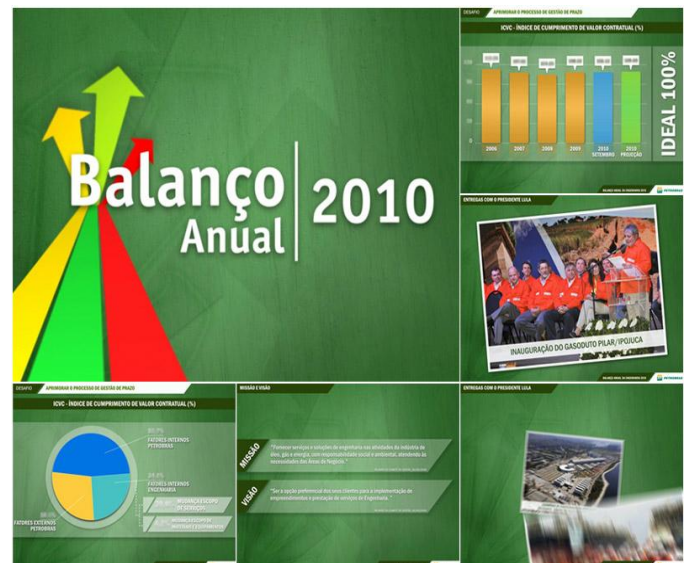
Figura 2: Exemplo de publicidade institucional do programa “Viver sem Limite”.





Figura 3: Exemplo de publicidade mercadológica do Brasilprev, do Banco do Brasil.

Figura 4: Exemplo de publicidade legal: divulgação do balanço anual da Petrobras.



## **5 .CONCLUSÃO**

---

Apesar da abundância de regulamentações referentes às ações de publicidade do Poder Executivo Federal, há ainda pontos a serem aprimorados na sua política de transparência – especialmente no que concerne aos elementos formadores dos serviços contratados pelo governo e à remuneração das empresas de publicidade. Atualmente, há um nível mais próximo do desejável apenas em relação às verbas destinadas à aquisição de mídia, ainda que disponibilizadas apenas de maneira agregada, não permitindo, na maior parte dos casos, a identificação de a quais veículos de comunicação as peças publicitárias do Governo Federal foram destinadas e quais os montantes foram a eles destinados.

Outra informação que também seria bastante útil à sociedade, mas que hoje não se encontra disponível, é a classificação de toda ação de publicidade posta em prática pelo Poder Executivo Federal em uma das categorias elencadas pela própria SECOM, em sua Instrução Normativa nº 5, de 6 de junho de 2011: publicidade de utilidade pública; publicidade institucional; publicidade mercadológica; e publicidade legal. A publicação de tal classificação, incluindo o montante de recursos destinados a anúncios de cada uma dessas categorias, seria bastante útil para que a sociedade pudesse melhor acompanhar como tem sido a destinação das verbas atualmente investidas em publicidade, o que a capacitaria a exercer de maneira mais efetiva um controle público sobre essas ações de governo.

## 6. REFERÊNCIAS

---

BRASIL, *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

\_\_\_\_\_, *Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008, que dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal.*

\_\_\_\_\_, *Instrução Normativa nº 2, de 16 de dezembro de 2009, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que disciplina as ações de publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal.*

\_\_\_\_\_, *Lei nº 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.*

\_\_\_\_\_, *Instrução Normativa nº 4, de 21 de dezembro de 2010, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.*

\_\_\_\_\_, *Instrução Normativa nº 5, de 6 de junho de 2010, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências.*

DA SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 32ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 34ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

SECOM, *Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, aprovado pela Portaria nº 83 da SECOM, de 20 de julho de 2011.*