

LEI Nº 12.232/2010 E AS LICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO: DO MENSALÃO À ERA DIGITAL

Vinícius Dias Alves

Advogado. Especialista em Direito Público e Digital. Pós-graduando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Membro do Grupo de Estudos de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Bacharel em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

O célebre ensinamento de que os preceitos enunciados no Direito positivo sob a forma de ideias gerais quase sempre têm supedâneo em abusos pretéritos – e determinados – capazes de articular a opinião pública¹ encontra exemplo ilustrativo na Lei n.º 12.232/2010, que completou 15 anos de vigência em abril último.

É consabido que o tema das contratações de serviços de publicidade conquistou os holofotes no curso da Ação Penal n.º 470/MG, mais conhecida como Caso Mensalão, que levou diversas autoridades da República ao banco dos réus do Supremo Tribunal Federal (STF) devido a controvérsias em torno de contratos celebrados pela Câmara dos Deputados e pelo Banco do Brasil.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU), cuja jurisprudência identifica a contratação de serviços de publicidade como a mais embaraçosa das contratações públicas², já havia assinalado a relação causal entre a insuficiência da legislação – leia-se da antiga Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) – e as irregularidades apuradas em contratos de publicidade do Ministério do Trabalho e Emprego executados entre as décadas de 1990 e 2000³.

Daí se seguiu a elaboração da Lei n.º 12.232/2010. Inserida no sistema jurídico a título de resposta legislativa ao histórico de utilização de contratos administrativos para atendimento de interesses ilegítimos, a norma em epígrafe pretendeu imprimir

¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

² Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão n.º 3.233/2010. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 1 dez. 2010.

³ Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão n.º 262/2006. Relator: Marcos Bemquerer Costa, 8 mar. 2006.

regramento específico às licitações de serviços de publicidade – presentemente, é mais adequado falar-se em licitações de comunicação, uma vez que a Lei n.º 14.356/2022 estendeu o regime especial às contratações de comunicação institucional e digital.

Inovações legais e a moralização das contratações

Nesse desiderato: I) afirmou a primazia da capacidade de execução ao restringir o julgamento aos critérios melhor técnica ou técnica e preço (art. 5º); II) encampou a subcomissão técnica (art. 10, § 1º), figura originalmente prevista no Decreto n.º 6.555/2008 para licitações do Poder Executivo Federal, prescrevendo a realização de sorteio para escolha dos membros (art. 10, § 2º); e III) vedou a identificação de autoria do plano de comunicação publicitária endereçado ao colegiado técnico, sob pena de desclassificação da agência (art. 6º, inciso XIV) ou, em caso de violação do sigilo provisório por agente do órgão licitante, de anulação do certame (art. 12).

Com efeito, a Lei n.º 12.232/2010 erigiu, no domínio do Direito positivo, uma alternativa à incompatibilidade entre os serviços de publicidade e a objetividade estrita⁴ idealizada pelo diploma geral – razão pela qual parcela da doutrina afirmava se tratar de objeto ilícito⁵.

Embora o cotejo entre as idiosincrasias do julgador especializado e a realidade exteriorizada nas propostas não fique indene a traços de subjetividade, o regramento impede o condicionamento em favor de qualquer licitante em si considerado. É dizer, assegura tratamento isonômico aos concorrentes, realizando o mandamento constitucional.

Além do processo de avaliação, a norma inovou ao inverter as fases da licitação em relação ao paradigma da então vigente Lei n.º 8.666/1993, pelo que o julgamento das propostas técnicas e de preço antecede a análise dos documentos pertinentes à habilitação das licitantes classificadas (art. 11, § 4º, inciso XI), e ao exigir certificado de qualificação técnica de funcionamento às agências de propaganda (art. 4º).

⁴ REISDORFER, Guilherme F. Dias. Licitação e contratação de serviços de publicidade: reflexões sobre a Lei nº 12.232/2010 em face do Direito das licitações e alguns aspectos práticos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, v. 12, n. 44, p. 57-76, jan./mar. 2014.

⁵ CORRÊA, Antonio Celso Di Munno. Licitação: inexigibilidade na contratação de serviços de publicidade. *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. p. 359-376.

Aliás, cumpre recordar que, nos antecedentes da Lei n.º 12.232/2010, a exigência de certificações de qualificação encontrava óbice, quer na jurisprudência, quer em sede doutrinária, exatamente na ausência de previsão específica na legislação⁶.

Tendo em vista o pretérito aproveitamento da rubrica serviços de publicidade para contratação de atividades estranhas à matéria, o legislador dedicou atenção especial à delimitação do objeto principal (art. 2º) e dos serviços havidos como complementares (art. 2º, § 1º, incisos I a III). *Ipsa facto*, a integração das atividades constitui vetor de interpretação da lei.

Caminha nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. A título de exemplo, por considerar que, isoladamente, o serviço de impulsionamento de conteúdo – abrangido pelo art. 2º, § 1º, inciso III – não constitui serviço de publicidade, a Corte de Contas fixou prejulgamento de tese validando a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação ou dispensa em razão do valor, das empresas responsáveis pelas plataformas de mídias sociais⁷.

Ainda, no que tange à execução contratual, destacam-se a necessidade de prévio cadastro dos fornecedores de atividades complementares junto à Administração (art. 14), de modo a propiciar a verificação *ex-ante* das condições dos potenciais prestadores⁸, e a determinação de divulgação, em site específico, de informações sobre os contratos, contemplando a indicação nominal de fornecedores e veículos de divulgação (art. 16).

Em síntese, observa-se que a Lei n.º 12.232/2010 concretizou o intento moralizador evidenciado na proposição legislativa⁹ que a originou.

Estado-anunciante e os desafios da era digital

Se a norma teve, no contexto de sua entrada em vigor, o mérito de enfrentar a problemática dos contratos guarda-chuva, a partir dos quais desvirtuavam-se os princípios

⁶ SCHWIND, Rafael Wallbach. Considerações acerca da nova lei de licitações e contratos administrativos de serviços de publicidade (Lei nº 12.232/2010). *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, v. 9, n. 106, p. 30-44, out. 2010.

⁷ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Plenário). Processo n.º 1.144.609 – Consulta. Relator: Cons. Subst. Adonias Monteiro, 6 dez. 2023.

⁸ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Divulgação institucional e contratação de serviços de publicidade: legislação comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

⁹ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 3.305/2008.

constitucionais da Administração Pública, presentemente põe-se em discussão a hipertrofia do Estado-anunciante. O fenômeno é agravado, na era digital, por uma proliferação sem precedentes de veículos de comunicação – e de iniciativas que reclamam para si tal estatuto.

Situando o debate em dados, os investimentos em publicidade por parte da Administração Pública registraram, em 2024, acréscimo de 22% em relação ao ano anterior¹⁰. No recorte digital, verificou-se um crescimento de 31%, o que representou, em termos percentuais, a quinta maior variação setorial¹¹. Com isso, a Administração Pública respondeu por 1,7% do *share* de investimentos digitais realizados no país, superando segmentos de inequívoco apelo comercial, entre eles bebidas (1,53%), farmacêutico (1,47%) e imobiliário (0,98%).

Rigorosamente, a hipertrofia do assim denominado Estado-anunciante tem nuance antidemocrática, porquanto capaz de impor, a pretexto da diversificação dos investimentos públicos em publicidade, uma atmosfera clientelista ao relacionamento com os veículos de comunicação¹².

O problema se situa além do domínio da legalidade. *In abstracto*, a atividade de distribuição de publicidade – intermediada por agência de propaganda – aos veículos encontra previsão expressa no art. 2º da Lei n.º 12.232/2010. Sob as lentes da juridicidade, entendida como legalidade em perspectiva ampliada, no entanto, não raro cogita-se da ausência de interesse público e de critérios técnicos na escolha dos veículos contemplados.

Nesse sentido, recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reputou irregular a conversão de contrato de serviços de publicidade firmado entre município e agência em mero contrato de intermediação de veiculações¹³.

In casu, verificou-se que tanto os veículos a serem contemplados quanto os respectivos valores eram definidos ao talante do administrador, em prejuízo dos princípios da impessoalidade e da moralidade, pelo que se impôs multa ao servidor designado fiscal de contrato e ao gestor municipal.

¹⁰ KANTAR IBOPE MEDIA. *Data stories: inside advertising*. 46. ed. 2025.

¹¹ IAB BRASIL; KANTAR IBOPE MEDIA. *Digital AdSpend 2025*.

¹² BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

¹³ Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Plenário). Acórdão n.º 2.915/2024. Relator: Cons. Fábio de Souza Camargo, 12 set. 2024.

O precedente é elucidativo. Toda e qualquer espécie de afronta ao interesse público, ainda que sob o pretexto da realização de princípios constitucionais, entre eles o da publicidade, deve ser severamente repelida. A reafirmação da impessoalidade é o caminho para que a Lei n.º 12.232/2010 complete outros 15 anos de vigência e tenha sua eficácia preservada.