



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 291321/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: INES WEIZEMANN DOS SANTOS
INTERESSADO: INES WEIZEMANN DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 105/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Prefeito Municipal. Contratação de televisão, rádio e jornais para veiculação de conteúdos previamente produzidos pelo Município. Publicação de atos oficiais e veiculação de publicidade institucional. Resposta pela necessidade de contratação pela regra geral da Lei nº 8.666/1993, não se aplicando a regra especial da Lei nº 12.232/10.

1. Trata-se de Consulta formulada pela prefeita interina de Foz do Iguaçu, Sra. Inês Weizemann dos Santos, por intermédio da qual indaga se: “*A administração pública pode realizar a contratação de emissoras de TV, rádio e jornais, em conformidade com a Lei nº 8.666/93, para prestar serviços de divulgação de conteúdo e material já produzido, ou seja, sendo dispensado o rito previsto na Lei nº 12.232/2010?*”

A peça inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico (peça 4), em que argumenta que “*a publicação dos atos oficiais não envolve os serviços de publicidade relacionados no art. 2º da Lei 12.232/10, os quais possuem natureza complexa e intelectual, razão pela qual se afasta a incidência da referida lei nesta hipótese, sendo aplicável à espécie a Lei 8.666/93*”.

O feito foi admitido por meio do Despacho nº 973/17 (peça 12), que determinou o seu regular processamento.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 51/17 – peça 14) informou que não há prejulgado ou consulta específica sobre o tema, mas colacionou o Acórdão nº 308/12 – Tribunal Pleno, proferido na Consulta nº 114386/11, que tratou de matéria semelhante, concluindo que: “*(...) a Lei nº 12.232/10 é aplicável no âmbito restrito dos serviços de publicidade de maior*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

complexidade, que envolvam um conjunto de atividades realizadas integradamente e que, obrigatoriamente, sejam prestados por intermédio de agências de propaganda, e nos demais termos acima consignados.”

A Coordenação de Fiscalização de Transferências e Contratos (Parecer 98/17 – peça 15) sugeriu pela seguinte resposta à consulta: *“a contratação de emissora de TV, rádio e jornais para prestar serviços de divulgação de conteúdo e material já produzido, e que não envolva o trabalho intelectual de estudo, planejamento, conceituação, concepção e criação do material a ser distribuído, não se enquadra no conceito de atividades complexas cuja contratação deve observar o rito da Lei 12.232/2010. Nestes casos a administração pode eleger a opção e definir os critérios que melhor atendam ao interesse público, nos termos da Lei 8666/93”*.

Em manifestação conclusiva, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 8812/17 – peça 16), de modo semelhante à unidade técnica, opinou pela resposta nos seguintes termos: *“A contratação de emissoras de televisão, rádio e jornal para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio Município deve ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93, não se aplicando, na hipótese, a Lei nº 12.232/10.”*

É o relatório.

2. A Consulta sob análise versa sobre a possibilidade de a Administração Pública dispensar o rito especial previsto na Lei nº 12.232/2010 e adotar a regra geral das contratações públicas prevista pela Lei nº 8.666/93, para contratar emissoras de TV, rádio e jornais com a finalidade de prestar serviços de divulgação de conteúdo e material já produzido.

Em outros termos, a consulente busca resposta quanto aos limites e o alcance da Lei nº 12.232/2010 para fins de contratação de serviços de publicidade, especificamente para divulgar atos oficiais e publicidade institucional de caráter educativo, informativo e de orientação social efetuada pelo poder público.

No presente caso, corrobora-se a fundamentação proposta pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público de Contas, visto que estão adequadas com a legislação da matéria e com a jurisprudência dessa Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme bem asseverado nos pareceres instrutórios, a incidência da Lei nº 12.232/10 é disciplinada em seus arts. 1º e 2º. De acordo com o art. 1º, a referida lei *“estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de **serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Em complementação, o art. 2º define serviços de 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”*.

Ainda, são especificadas as *“atividades complementares”* aos serviços de publicidade (art. 2º, §1º):

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 nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

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, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

Finalmente, o art 2º, §2º, da Lei nº 12.232/10, veda expressamente a inclusão nos contratos de serviços de publicidade de qualquer atividade não prevista no artigo 2º, *caput* e §1º.

Da interpretação conjunta dos artigos depreende-se que a Lei nº 12.232/10 destina-se exclusivamente: (i) à contratação de serviços de publicidade (taxativamente discriminados no art. 2º, *caput* e §1º, da Lei nº 12.232/10); (ii) que sejam necessariamente prestados por agências de propaganda (art. 1º, *caput*, da Lei nº 12.232/10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, conclui-se em coro com a Coordenadoria de Fiscalização de Transferência e Contratos, que nem todo serviço de publicidade será regido pela Lei nº 12.232/2010, mas apenas aqueles decorrentes do exercício de **atividades complexas**, assim denominadas as atividades que demandem **trabalho intelectual e criativo** em suas várias etapas, desde a criação, passando pela intermediação, a supervisão e a distribuição do material produzido aos veículos de comunicação. Essas atividades não são realizadas isoladamente, mas sim **de forma integrada** com a finalidade de atingir determinado objetivo.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte, que no **Acórdão nº 308/12 – Tribunal Pleno** (Consulta nº 114386/11), consignou que a *“Lei nº 12.232/2010 é aplicável no âmbito restrito dos serviços de publicidade de maior complexidade, que envolvam um conjunto de atividades realizadas integralmente e que, obrigatoriamente, sejam prestados por intermédio de agências de propaganda, e nos demais termos acima consignados”*.

Conforme bem apontado pela unidade técnica, no âmbito da supracitada consulta, a Câmara Municipal de Pato Branco questionou se haveria necessidade de submeter-se aos ditames da nova lei nos casos de (1) contratação de empresa para transmissão e geração das imagens, assim como para (2) publicação de atos legais oficiais, ocasião em que a Diretoria de Contas Municipais, através da Instrução 1274/11-DCM (peça 12 dos autos 114386/11), opinou pela seguinte resposta, que foi adotada na decisão:

a) a Lei n.º 12.232/2010 não se volta a todo e qualquer serviço de publicidade, mas apenas aos serviços dessa natureza que apresentem uma dada complexidade. Para serem submetidos à regência da Lei n.º 12.232/2010, os serviços de publicidade devem ser realizados integralmente, nos termos do art. 2.º da Lei. Além disso, as regras especiais previstas na Lei n.º 12.232/2010 somente se justificam para a licitação de serviços de publicidade de natureza específica. Por fim, a aplicação da Lei à licitação de todo e qualquer serviço de publicidade poderia resultar em incremento significativo do gasto público e lesão ao princípio constitucional da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

b) a Lei n.º 12.232/2010 não é aplicável a licitação do serviço de publicação de atos legais, nem à licitação do serviço de geração e transmissão de imagens de sessões e demais eventos. Os serviços não se enquadram na definição do art. 2.º da Lei n.º 12.232/2010, e sua licitação não é compatível com as regras especiais previstas na Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A seu turno, a presente consulta questiona a forma de contratação de veículo (TV, rádio e jornal) especificamente para a divulgação de conteúdo previamente elaborado pelo próprio poder público, referente à publicação de atos oficiais e veiculação de publicidade institucional de interesse social prevista no art. 37, §1º, da Constituição.

Conforme exposto na consulta e respectivo parecer jurídico, a consulente pretende contratar de forma isolada (não integrada) serviços de divulgação de material criado pelo próprio município, o que dispensaria a realização de qualquer trabalho intelectual de estudo, planejamento, concepção ou criação por parte da geradora de televisão, rádio ou jornal contratada, que seria responsável pela mera divulgação de conteúdos.

Desta forma, considerando que, nestes casos, o objeto do contrato não se amolda ao conceito de serviços de publicidade definido na legislação e que o serviço sequer será prestado por agência de propaganda, é de afastar a incidência da regra especial da Lei nº 12.232/10 e afirmar a aplicabilidade da regra geral da Lei nº 8.666/93.

É de se frisar, contudo, que os serviços tratados nesta consulta devem ser criados pela própria entidade, sem qualquer contratação prévia ou terceirização, e que a publicidade institucional promovida pelo Poder Público deve obediência ao art. 37, §1º, segundo o qual 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 autoridades ou servidores públicos”*.

Por todo o exposto, conclui-se que a contratação de emissoras de televisão, rádio e jornal para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio Município deve ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida, e, no mérito, respondida, no sentido de que a contratação de emissoras de televisão, rádio e jornal para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio Município, que não envolva o trabalho intelectual de estudo, planejamento, conceituação, concepção e criação do material a ser distribuído, pode ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93, não se aplicando, na hipótese, a Lei nº 12.232/10.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Conhecer a Consulta, para, no mérito, responder no sentido de que a contratação de emissoras de televisão, rádio e jornal, para a mera divulgação de conteúdo produzido pelo próprio Município, que não envolva o trabalho intelectual de estudo, planejamento, conceituação, concepção e criação do material a ser distribuído, pode ser realizada mediante o processo licitatório disciplinado pela Lei nº 8.666/93, não se aplicando, na hipótese, a Lei nº 12.232/10;

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e MENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 25 de janeiro de 2018 - Sessão nº 1.

MENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente