

Processo: 1107656
Natureza: AGRAVO
Agravante: Município de Contagem
Processo referente: 1102394, Denúncia
Interessado: Marius Fernando Cunha Carvalho
Procuradores: João Alves de Souza Júnior, OAB/MG 180.161; Paulo César da Silva, OAB/MG 73.021; Sarah Campos, OAB/MG 128.257 e Waynel Resende Mendes, OAB/MG 96.800
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 6/10/2021

AGRAVO. DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. ELABORAÇÃO DE PROPOSTA TÉCNICA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DAS CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. ACOMPANHAMENTO PELO CONTROLE INTERNO. DETERMINAÇÕES.

1. O *briefing* a que se referem os incisos II e III do art. 6º da Lei 12.232/2010 destina-se a fornecer informações ao licitante para elaboração de proposta técnica, não guardando relação com as campanhas publicitárias que serão executadas pela contratada, nem com o valor do contrato.
2. A contratação de serviços de publicidade que não contém plano anual de comunicação do município, mas que abrange todos os tipos de publicidade e todos os assuntos e temas de competência e de interesse do Poder Executivo Municipal revela objeto indefinido que, apesar de não contrariar a norma de regência, enseja o acompanhamento pelo Controle Interno do Município da execução do contrato que vier a ser firmado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do agravo, considerando que a parte é legítima e o recurso foi manejado a tempo e modo, preenchendo todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais, nos termos da proposta de voto do Relator, Conselheiro Substituto Telmo Passareli;
- II) dar provimento, no mérito, ao agravo para revogar a medida cautelar proferida nos autos da Denúncia n. 1102394, que determinou a suspensão da Concorrência Pública 03/2021, Processo Licitatório 084/2021, promovida pelo Município de Contagem, nos termos da proposta de voto do Relator, Conselheiro Substituto Telmo Passareli;
- III) determinar ao Controle Interno do Município de Contagem que acompanhe a execução do contrato que vier a ser firmado por meio da Concorrência 03/2021, para fins de fiscalização da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência,

legitimidade, economicidade e razoabilidade dos gastos públicos quanto à matéria, nos termos do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio;

- IV) determinar ao Controle Interno do Município de Contagem que, caso identifique qualquer irregularidade ou ilegalidade na execução do contrato, encaminhe a esta Casa o relatório com a indicação das medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas, nos termos do art. 303, incisos I e V, do Regimento Interno dessa Casa;
- V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Durval Ângelo. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de outubro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

SEBASTIÃO HELVECIO
Prolator de voto vencedor

*(assinado digitalmente, nos termos do disposto
no art. 204, § 3º, VI, do Regimento Interno)*

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 6/10/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo Município de Contagem, por seu Procurador-Geral Adjunto, João Alves de Souza Júnior, em face da decisão cautelar proferida nos autos da Denúncia 1102394, na qual foi determinada a suspensão liminar da Concorrência Pública 03/2021, Processo Licitatório 84/2021, promovida pelo referido Município, com vistas à “contratação de agência de publicidade/propaganda para criação, produção de peças publicitárias, peças de comunicação visual, peças de comunicação eletrônica, planejamento de comunicação institucional, pesquisas, desenvolvimento de campanhas publicitárias, divulgação de eventos e campanhas de mídia de rádio, televisão, imprensa e em redes sociais, produção de materiais gráficos e outros elementos de divulgação, para cumprir a tarefa de fornecer aos cidadãos as informações necessárias e indispensáveis dos atos e ações praticadas pela administração pública”, com valor estimado de R\$ 8.000.000,00.

No referido feito, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitações – CFEL considerou improcedentes os apontamentos contidos na peça exordial, sendo eles: ausência de planilha de composição de custos unitários da contratação, ausência de estudo que demonstre a necessidade permanente de serviço de publicidade como de prestação continuada e ausência de justificativa para o peso atribuído à nota técnica superior ao preço.

Em sua manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas corroborou o estudo feito pela unidade técnica, ressaltando que houve a substituição do objeto da denúncia, em virtude da revogação do Processo Administrativo 09/2021, Concorrência Pública 13/2021, objeto original da denúncia, e conseqüente deflagração do novo Processo Licitatório 84/2021, Concorrência Pública 03/2021, que possui idêntico escopo ao anteriormente revogado.

Não obstante, o *Parquet* de Contas aditou a denúncia e requereu a suspensão cautelar do certame, cuja a abertura dos envelopes das propostas estava designada para o dia 13/09/2021. Conforme o parecer lançado na peça 27 dos autos da denúncia, o requerimento baseia-se nos seguintes fundamentos:

Quanto ao mérito, este órgão ministerial corrobora a análise técnica, porém entende que a ausência de um plano anual de comunicação do município e a incompletude do *briefing*, pode prejudicar a elaboração das propostas pelos licitantes.

A Lei n. 12.232/2010, ao tratar sobre as normas para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, dispõe, no art. 6º, incisos II e III, que as informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um *briefing*, de forma precisa, clara e objetiva, com base no qual as propostas técnicas serão elaboradas.

[...]

Nos termos da Instrução Normativa n. 02, de 27 de abril de 1993, referente às normas da publicidade governamental da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o *briefing* é um resumo informativo, preliminar ao planejamento e à criação publicitária, que contém, de forma precisa, completa, clara e objetiva todas as informações que a entidade deve fornecer à agência para orientar o trabalho desta.

No edital em exame, o *briefing* (Anexo A – fls. 63/69) trouxe adequadamente informações sobre o Município de Contagem. Contudo, quando tratou da comunicação em si, refere-se unicamente à elaboração de uma campanha relacionada à política tributária do IPTU com o valor estimado de **R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais)**, ao passo que o objeto da licitação é bem mais amplo e tem seu **valor estimado em R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais)**.

[...]

Esse montante não condiz com o valor estimado da licitação previsto na cláusula 11.1, o que indica a incompletude do *briefing* – já que contempla apenas a campanha publicitária relativa ao IPTU – ou erro na estipulação do valor estimado da contratação (erro grosseiro, diga-se de passagem

Qualquer que seja a hipótese, é possível vislumbrar o prejuízo na formulação de propostas por parte dos licitantes e, via de consequência, na busca da proposta mais vantajosa, com ofensa ao art. 6º, inciso II e III da Lei 12.232/2010.

Em 02/09/2021, acolhi o aditamento formulado pelo Ministério Público de Contas e, com suporte no art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 267 do Regimento Interno, determinei a suspensão do Processo Licitatório 84/2021, Concorrência Pública 03/2021 na fase em que se encontrava, com abstenção da prática de quaisquer atos que ensejassem o seu prosseguimento, sob pena de anulação e de aplicação de sanção pecuniária, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Também foi determinada diligência com prazo de 5 dias para a comprovação da adoção da medida ordenada, mediante a publicação do ato de suspensão do processo licitatório e encaminhamento de cópia de toda a documentação relativa às suas fases interna e externa, além da documentação relativa à revogação do certame anterior.

Foi determinada, ainda, a citação dos Srs. Alisson Rafael Alves dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município, e Élio de Siqueira Valério Pinto, subscritor do novo edital.

Os responsáveis foram intimados por e-mail, conforme ofícios contidos nas peças 30, 31 e 32, com a confirmação de recebimento juntada aos autos em 03/09/2021.

A decisão monocrática foi referendada pela Segunda Câmara na sessão de 16/09/2021.

Na mesma data, foi protocolizado o presente agravo com pedido de reforma da decisão, tendo sido autuado e distribuído à minha relatoria, nos termos do art. 338 do Regimento Interno, na competência do Tribunal Pleno, em consonância com o disposto no art. 339, I, da norma regimental.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Conforme relatado, o comprovante de intimação da decisão agravada foi juntado aos autos em 03/09/2021 (peça 33 da Denúncia 1102394), sexta-feira, dando início à fluência do prazo recursal na segunda-feira, 06/09/2021, primeiro dia útil subsequente, na forma do inciso II do art. 168 do Regimento Interno.

Protocolizado em 16/09/2021, o presente agravo atende aos requisitos previstos no art. 338 da norma regimental.

Portanto, considerando que a parte é legítima e o recurso foi manejado a tempo e modo, entendo que o agravo preenche todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais, razão pela qual deve ser conhecido.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho a proposta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO TELMO PASSARELI:

Mérito

O aditamento oferecido pelo Ministério Público de Contas indica dois aspectos da Concorrência 03/2021 que supõem comprometer a regularidade do certame, quais sejam, a ausência de um plano de anual de comunicação do Município e a incompletude do *briefing*, o que poderia prejudicar a elaboração de propostas pelos licitantes.

O agravante sustenta, em síntese, que os fatos apontados não constituem propriamente incorreções no edital, considerando que a Lei 12.232/2010 dispensa a exigência do disposto nos incisos I e II do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/1993, que impõem a inclusão como anexos do edital do projeto básico ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos, e do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

Explica que o plano de comunicação será apresentado pelos licitantes com base nas informações contidas no *briefing*, cuja campanha nele contida, estimada em R\$ 2.000.000,00, presta-se apenas para a elaboração da proposta técnica, não se tratando da descrição do serviço que virá a ser prestado pela eventual contratada. Por isso, o valor estimado da contratação não guarda relação com a campanha esboçada no referido anexo.

Esclarece o agravante que a lei não exige que o *briefing* que instrui o ato convocatório contenha detalhes sobre cada uma das campanhas que serão executadas ao longo do contrato e afirma que, “com a divulgação das políticas públicas e medidas tomadas pelo Executivo Municipal, se darão durante todo o período contratual, de 2021 a 2022, não se podendo precisar qual o tipo de propaganda se mostrará necessária naquela ocasião” e que Anexo I, item 3, letra “k” do edital prevê que os serviços prestados abrangem todos os tipos de publicidade e todos os assuntos e temas de competência e de interesse do Poder Executivo Municipal.

Para exemplificar, o agravante indica as concorrências realizadas neste exercício pela Secretaria de Comunicação do Distrito Federal e pelo Ministério da Integração social em que os valores das campanhas contidas no *briefing* contemplam apenas uma fração do valor estimado da contratação.

Examinando detidamente a matéria, verifico que, de fato, o inciso III do art. 6º da Lei 12.232/2010 determina que “a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no *briefing*, e de um conjunto de informações referentes ao proponente”. O art. 8º do referido diploma estabelece que “o conjunto de informações a que se refere o inciso III do art. 6º desta Lei será composto de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes”.

Considerando que essa espécie não contempla projeto básico ou planilha de quantitativos e preços unitários, como previstos nas licitações regidas pela Lei 8.666/1993, resta esclarecido que a campanha publicitária descrita no *briefing* não constitui propriamente o objeto do serviço que será prestado pela contratada, mas tão somente o conjunto de elementos e informações disponibilizados aos licitantes para elaboração da proposta técnica, servindo como parâmetro para elaboração de uma campanha publicitária fictícia, segundo sugere o agravante.

Dessa forma, entendo agora esclarecidos os fatos e afastado o risco de prejuízo ao caráter competitivo da Concorrência 03/2021, justificando o provimento do recurso para revogar a medida cautelar que suspendeu o certame.

No entanto, vale observar que o Ministério Público de Contas não questionou em seu aditamento a ausência do plano de comunicação, que o agravante reputa tratar-se do conjunto de informações a ser apresentado pelos licitantes na proposta técnica.

Na verdade, o *Parquet* de Contas constatou a ausência de “um plano anual de comunicação do município”, o que permite inferir tratar-se de documento que contemple o planejamento da administração municipal para as campanhas publicitárias que, afinal, serão realizadas pela eventual contratada.

E como alegado pelo próprio agravante, tais campanhas serão definidas ao longo do contrato, de acordo com a divulgação das políticas públicas e medidas tomadas pelo Executivo Municipal, razão pela qual considera inviável explicitá-las nesse momento.

Diante disso, embora o apontamento tenha, ao final, sido refutado pela Unidade Técnica, o aditamento promovido pelo Ministério Público de Contas revelou que a licitação sob exame

contempla objeto indefinido, já que se destina à execução de campanhas cujos temas são totalmente desconhecidos, mas que abrangem todos os tipos de publicidade e todos os assuntos e temas de competência e de interesse do Poder Executivo Municipal.

Vale ressaltar que o legislador constituinte deu especial destaque à publicidade dos entes e órgãos públicos, dada a sua elevada capacidade de influenciar a opinião pública, sobretudo em favor dos gestores, o que contraria os conceitos básicos de moralidade administrativa.

E por essa razão, o § 1º do art. 37 da Constituição da República restringiu a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, vetando a ostentação de nomes, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Nada obstante, diante da situação ora explicitada, entendo necessário acompanhar a execução do contrato que vier a ser firmado por meio da Concorrência 03/2021, nos termos do art. 279 e do art. 280, II do Regimento Interno, para fins de fiscalização da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos gastos públicos quanto à matéria.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho seja dado provimento ao agravo para revogar a medida cautelar proferida nos autos da Denúncia 1102394, que determinou a suspensão da Concorrência Pública 03/2021, Processo Licitatório 84/2021, promovida pelo Município de Contagem.

Proponho, ainda, determinar à Superintendência de Controle Externo que acompanhe a execução do contrato que vier a ser firmado por meio da Concorrência 03/2021, nos termos do art. 279 e do art. 280, II do Regimento Interno, para fins de fiscalização da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos gastos públicos quanto à matéria.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acolho, senhor Presidente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu vou acolher a medida cautelar no sentido da revogação dela, mas eu queria sugerir ao Relator, verificar se ele está de acordo exatamente pela parte operacional nossa. Na parte final da sua proposta, quando ele propõe determinar à superintendência de controle externo que acompanhe a execução do contrato, eu iria sugerir que seja feita essa orientação ao controle interno do Município de Contagem. Porque nós, na verdade, temos muita dificuldade em fazer esse acompanhamento da execução do contrato.

Então, essa seria a alteração que eu sugiro ao Conselheiro Telmo Passareli e, evidentemente, se o controle interno do Município de Contagem identificar qualquer irregularidade ou ilegalidade na execução do contrato encaminhar a essa Casa o relatório com a indicação das medidas adotadas para corrigir as falhas encontradas, nos termos do art. 303, incisos I e V, do Regimento Interno dessa Casa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu indago ao Conselheiro Telmo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, considero pertinente esse acompanhamento também pelo controle interno, mas que na verdade já é a sua função, já é a função do controle interno, em que nada prejudica a possibilidade dos Conselheiros considerarem essa viabilidade do controle concomitante também pelo Tribunal de Contas.

Então, deixo para apreciação de Vossas Excelências, ficando a proposta do Conselheiro Sebastião como alternativa divergente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ENTÃO, FICA APROVADA A PRELIMINAR.

Agora, vamos continuar a votação no mérito.

O Conselheiro Wanderley Ávila acompanhou o Relator. O Conselheiro Sebastião Helvécio fez a observação quanto ao controle interno do município. O Conselheiro Telmo acolhe ou não a sugestão do Conselheiro Sebastião Helvécio?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

Permaneço como está a proposta, senhor Presidente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, em relação ao provimento do agravo, eu acompanho o Relator, mas trouxe um voto, inclusive, refutando essa questão do acompanhamento. Mas confesso que a proposta do Conselheiro Sebastião Helvécio me parece muito pertinente, porque a minha preocupação em relação à questão do acompanhamento diz respeito, sobretudo, à nossa capacidade material para promovê-lo, e, em especial, em situações dessa natureza, ou seja, numa condição sumária, ainda, em que nós iremos, futuramente, apresentar, ou melhor dizendo, apreciar o processo num juízo exauriente.

Então, vou abdicar do meu voto e vou aderir ao voto do Conselheiro Sebastião Helvécio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, o Conselheiro Substituto Telmo parece que acolheu a proposta concomitantemente, não é isso Conselheiro Telmo?

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Não. Ele manteve a proposta que ele apresentou.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Então, com o Conselheiro Sebastião.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Conselheiro Adonias, em substituição ao Conselheiro José Alves Viana, como vota?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, vou votar de acordo com o voto do Conselheiro Sebastião Helvécio, em relação ao acompanhamento da questão pelo controle interno, porque inclusive, diante da missão do controle interno de apoiar o controle externo. Devido a missão institucional do controle interno, como a maioria dos Conselheiros falaram, e a dificuldade operacional, acompanhamento, no caso, a proposta do Conselheiro Sebastião Helvécio.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, também vou acompanhar o Relator, mas com o adendo do Conselheiro Sebastião Helvécio, para recomendar ao controle interno que, se apurada qualquer ilegalidade na execução desse contrato, que ele cumpra a missão constitucional dele de comunicar ao Tribunal.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, acompanho o Relator, com o adendo do Conselheiro Sebastião Helvécio. Gostaria, aqui, de fazer um registro: este Conselheiro e o então Presidente do Tribunal, à época, Conselheiro Cláudio Couto Terraão, fomos convidados para uma visita a toda a estrutura de órgãos de controle de Contagem e, naquele momento, Contagem tinha recebido um prêmio internacional de eficácia na ação do controle interno. Inclusive, fomos convidados pelo Procurador Geral do Município, exatamente, Mário Fernando Cunha de Carvalho, o interessado, aqui, na questão. Estivemos num prédio de uma antiga universidade onde havia a Procuradoria Geral do Município, funcionando em um andar do prédio, a Controladoria Geral do Município, a Corregedoria do Município, a Ouvidoria da Fazenda Pública, porque segundo fomos informados à época, 70% das reclamações do cidadão, da cidadã, estavam relacionados com a questão da Fazenda e a Ouvidoria Municipal. Todos funcionando e isso provocou um prêmio internacional que Contagem ganhou.

Para nós, nos últimos 10 anos, o Tribunal de Contas tem fortalecido muito, divulgado e insistido para que os municípios e os jurisdicionados tenham seu controle interno. Acho que o voto está correto e o adendo do Conselheiro Sebastião Helvécio ajuda a fortalecer o funcionamento e a estrutura do controle interno do Município. Por isso, acompanho o adendo do Conselheiro Sebastião Helvécio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, COM O ADENDO APRESENTADO PELO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *