



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00502/17*

Origem: Secretaria de Estado da Administração / Secretaria de Estado da Comunicação Institucional

Natureza: Licitação – Concorrência

Responsáveis: Livânia Maria da Silva Farias (Secretária)

Luis Inácio Rodrigues Tôres

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**LICITAÇÃO E CONTRATO.** Governo do Estado. Secretaria de Estado da Administração. Secretaria de Estado da Comunicação Institucional. Concorrência. Contrato. Serviços de publicidade e propaganda. Ausência de pesquisa de mercado. Regularidade com ressalvas com recomendação. Aditivos contratuais pendentes de análise. Retorno do processo à Auditoria para o devido exame.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 00328/19**

**RELATÓRIO**

Cuida-se de análise da licitação, na modalidade Concorrência 001/2016, realizada pela Secretaria de Estado da Administração, sob a responsabilidade da Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, e do Contrato 010/2016, celebrado através da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, subscrito pelo Sr. LUIS INÁCIO RODRIGUES TÔRRES, na condição de representantes do Estado da Paraíba, objetivando a contratação de 4 (quatro) agências de publicidade, para: (1) a realização de estudos, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa, bem como distribuição de publicidade institucional, com intuito de atender a necessidade de divulgação dos provimentos oficiais do Estado da Paraíba; (2) planejamento e execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação de geração de conhecimento relativos à execução do contrato; (3) criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária destinadas a expandir os efeitos das mensagens em conformidade com as novas tecnologias; e (4) produção e execução técnica de peças e/ou material criadas pela contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00502/17*

Sagraram-se vencedoras do certame as agências MÁXIMA TRÊS COMUNICAÇÃO LTDA-EPP (CNPJ 01.757.448/0001-17), MART PET COMUNICAÇÃO LTDA-EPP (CNPJ 01.141.495/0001-31), TAKES PRODUÇÃO E PUBLICIDADE LTDA-EPP (CNPJ 35.486.075/0001-09) e ANTARES PUBLICIDADE LTDA-EPP (CNPJ 12.682.977/0001-15). Foi firmado contrato único com as vencedoras (Contrato 0010/2016 – fls. 432/454), no valor total de R\$35.000.000,00, com vigência de 12 meses a partir da data de assinatura (27/12/2016).

Documentação inicialmente encartada às fls. 02/509.

No relatório exordial (fls. 510/514), a Auditoria concluiu pela necessidade de notificação da autoridade responsável para se manifestar sobre os seguintes aspectos: 1) indicação de disponibilidade orçamentária para execução do objeto contratado em valor inferior ao constante do edital; 2) divergência entre o edital e o aviso da licitação quanto à data de realização do certame; 3) necessidade de apresentação dos elementos técnicos que serviram de base para a estimativa do valor da contratação; 4) ausência de projeto básico do serviço licitado; e 5) ausência do ato de homologação.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foi notificada a gestora interessada, facultando-lhe oportunidade para se manifestar sobre os aspectos suscitados pela Auditoria.

Anexação dos Processos TC 01701/18 (fls. 520/551), 01691/18 (fls. 553/584) e 02041/18 (fls. 586/617), relativos a aditivos contratuais.

Seguidamente, foram prestados esclarecimentos pela autoridade competente (Documento TC 10704/18 – fls. 619/709). Depois de examiná-los, a Auditoria confeccionou novel relatório (fls. 711/716), concluindo pela permanência das seguintes constatações: 1) indicação de disponibilidade orçamentária para execução do objeto contratado em valor inferior ao constante do edital; 2) necessidade de apresentação dos elementos técnicos que serviram de base para a estimativa do valor da contratação; e 3) ausência de projeto básico do serviço licitado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00502/17*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 719/722), pugnou pela regularidade com ressalvas do procedimento, com aplicação de multa à gestora responsável em razão da ausência de estudo para a estimativa dos preços de mercado. Vejamos:

*“Ex positis, opina este Representante do Ministério Público de Contas pela regularidade com ressalvas do procedimento licitatório de Concorrência nº 01/2016, procedido pela Secretaria de Estado da Administração encartada nos presentes autos. Sem embargo, deve ser aplicada multa à autoridade homologadora pela ausência de estudo para estimativa de valor para a contratação”.*

Documentação acostada pela autoridade responsável às fls. 723/753 (Documento TC 57276/18). Depois de analisá-la, o Órgão Técnico elaborou novo relatório (fls. 757/761), indicando a permanência das seguintes máculas: 1) necessidade de apresentação dos elementos técnicos que serviram de base para a estimativa do valor da contratação; e 2) ausência de projeto básico do serviço licitado.

Novamente chamado a se pronunciar, o *Parquet* Especial emitiu cota (fls. 764/765) ratificando os termos do pronunciamento anterior, haja vista não ter vislumbrado qualquer mudança significativa no panorama processual.

Anexação do Processo TC 07848/18, referente a novo termo aditivo (fls. 766-803).

Em razão de despacho proferido à fl. 806, os autos retornaram à Auditoria para exame do aditivo contratual encartado no Processo TC 07848/18. Relatório do Órgão de Instrução (fls. 808/810 e 813/814) sugeriu que o aditivo contratual só fosse examinado após o julgamento da licitação, uma vez que, sendo considerado irregular o certame, todos os atos subsequentes estariam eivados de vícios.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00502/17

**VOTO DO RELATOR**

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

No caso dos autos, a licitação levada a efeito pelo Governo do Estado teve por objetivo a contratação de agências de publicidade, para a realização de estudos, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa e distribuição de publicidade institucional, com intuito de atender a necessidade de divulgação dos provimentos oficiais, dentre outras finalidades específicas.

Na análise envidada pelos técnicos da Auditoria desta Corte de Contas foi consignado que haveria necessidade de apresentação dos elementos técnicos que serviram de base para a estimativa da contratação, bem como que não se encontrava nos autos o projeto básico do serviço licitado, à luz do disposto no art. 7º, §2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93.

Contudo, como bem ponderou o Órgão Ministerial, com o advento da Lei 12.232/2010, tais exigências deixaram de ser necessárias quando se tratar de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Com efeito, consoante previsto no *caput* do art.6º, quando da elaboração do instrumento convocatório das licitações reguladas por aquele normativo, deverão ser obedecidas às disposições do art. 40, da Lei 8.666/93, com exceção das previstas nos incisos I e II do §2º.

Desta forma, nos editais cujo objeto licitado seja a contratação de serviços de publicidade e propaganda por meio de agências, não é necessário conter projeto básico nem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 00502/17*

orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, sem prejuízo de pelo menos uma pesquisa mercadológica para orientar tanto a apresentação de propostas quanto o julgamento pela comissão, conforme assinalou o Ministério Público de Contas (fl. 721):

*“É válido concluir, outrossim, que a Lei 12.232/2010 não desobrigou a administração de realizar a pesquisa mercadológica. O enunciado do art. 6º da referida legislação apenas previu a desnecessidade de inserção no edital do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas, mas não a confecção desses atos em si, a fim de perfazer a verificação de prática de preços compatíveis aos de mercado”.*

Apesar de não haver necessidade de conter projeto básico, o edital deve trazer um *briefing*, contendo de forma clara, precisa e objetiva, as informações suficientes para que os interessados elaborem suas propostas, conforme disposto no art. 6º, II, da Lei 12.2132/2010.

A Unidade Técnica questiona o *briefing* apresentado no edital do certame sob análise, asseverando cuidar de apenas uma campanha específica e não de toda a publicidade do Estado da Paraíba.

Porém, convém registrar, por oportuno, que tal documento consiste no elemento a partir de qual agência de publicidade e propaganda interessada em participar do certame irá elaborar campanha publicitária ficcional, destinada a demonstrar sua capacidade técnica e artística, possibilitando ao órgão licitante avaliar o aspecto técnico envolvido da licitação. Esse documento, pois, substitui o projeto básico, servindo para o desenvolvimento de uma campanha publicitária ficcional que servirá de parâmetro de avaliação técnica.

Nesse compasso, com base nos argumentos postos, restam regulares o procedimento ora examinado e o contrato dele decorrente, com a ressalva quanto à ausência de pesquisa de preço de mercado.

Por fim, tendo sido colacionados aos autos eletrônicos processos relativos a termos aditivos contratuais firmados pelo Governo do Estado, necessárias se fazem as respectivas análises. Ante todo o exposto, VOTO no sentido que os membros dessa colenda 2ª Câmara decidam: **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** a concorrência 001/2016 e o contrato 010/2016 dela decorrente; **RECOMENDAR** a realização de pesquisa de mercado nos próximos certames; e **ENCAMINHAR** o processo à Auditoria, para fins de análise dos aditivos contratuais anexados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 00502/17

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo 00502/17**, sobre a análise da licitação, na modalidade Concorrência 001/2016, realizada pela Secretaria de Estado da Administração, sob a responsabilidade da Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, e do Contrato 010/2016, celebrado através da Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, subscrito pelo Sr. LUIS INÁCIO RODRIGUES TÔRRES, na condição de representantes do Estado da Paraíba, objetivando a contratação de 4 (quatro) agências de publicidade, para: (1) a realização de estudos, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa, bem como distribuição de publicidade institucional, com intuito de atender a necessidade de divulgação dos provimentos oficiais do Estado da Paraíba; (2) planejamento e execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação de geração de conhecimento relativos à execução do contrato; (3) criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária destinadas a expandir os efeitos das mensagens em conformidade com as novas tecnologias; e (4) produção e execução técnica de peças e/ou material criadas pela contratada, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

- 1) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** a concorrência 001/2016 e o contrato 010/2016 dela decorrente;
- 2) **RECOMENDAR** a realização de pesquisa de mercado nos próximos certames; e
- 3) **ENCAMINHAR** o processo à Auditoria, para fins de análise dos aditivos contratuais anexados.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Assinado 7 de Março de 2019 às 09:56



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE

Assinado 6 de Março de 2019 às 16:22



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 1 de Abril de 2019 às 14:38



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO