



Processo n.: 1.120.214
Natureza: Representação
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Órgão/ Entidade: Prefeitura Municipal de Barão de Cocais
Juízo de Admissibilidade: 14/07/2022
Autuação: 15/07/2022

Análise inicial

I – Relatório

Tratam os autos de representação oferecida pelo Presidente da Câmara Municipal de Barão de Cocais, Sr. João Batista de Lima, em face do Processo Licitatório n. 057/2022 – Inexigibilidade n. 004/2022, cujo objeto consistiu na “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de publicação de atos oficiais e afins, promovidos pelo Município, em jornal de periodicidade diária de circulação local – ‘Diário de Barão’, no âmbito do município de Barão de Cocais” (peça 02 do SGAP).

Em síntese, o representante pediu a concessão de medida cautelar de suspensão, alegando irregularidade no mencionado processo de inexigibilidade, sob o fundamento de que confronta o disposto no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações que veda a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Ainda, argumenta que a empresa a ser contratada não possui circulação diária no Município, tendo edições impressas de terças as sextas-feiras.

O Conselheiro-Presidente recebeu a documentação como representação, determinando sua autuação e distribuição ao Relator (peças 4 e 5).

Recebidos os autos em seu gabinete, o Relator determinou (peça 6) diligência junto à Prefeitura Municipal de Barão de Cocais, intimando os responsáveis para apresentação do inteiro teor da fase interna do Processo de Inexigibilidade n.



004/2022, bem como justificativas e esclarecimentos em face dos apontamentos da representação.

Efetuada a regular intimação, os Srs. Décio Geraldo dos Santos, Prefeito do Município de Barão de Cocais, e as Sras. Bianca da Silva Diogo, Secretária Adjunta de Planejamento e Administração, e Cleidiane Aparecida dos Santos Salles, Diretora do Departamento de Licitação, apresentaram a documentação disponível no SGAP como peças 11 a 16.

Da análise da documentação juntada aos autos, o Conselheiro Relator, percebendo que o Contrato n. 07-007/2022, de 12/07/2022 (peça 12, p. 95-107, do SGAP), decorrente do processo de inexigibilidade ora analisado, já havia sido firmado com a empresa “Hora H Monlevade Empresa Jornalística LTDA - ME”, considerando o teor do art. 267 do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008), considerou prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame, peça 18.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para análise técnica.

II – Fatos e fundamentos

- Da vedação da inexigibilidade de licitação para serviços de publicidade e do suposto direcionamento da contratação

a) Alegações do representante

Segundo o representante, peça 2, o art. 25, inc. II, da Lei Federal n. 8.666/1993 veda a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

Argumenta que a empresa contratada não possui circulação diária no Município, tendo edições impressas de terças as sextas-feiras.

Aduz que o subitem 2.2.2 do Termo de Referência estabelece: “Dias de circulação: mínimo de 04 (quatro) dias por semana, de terça-feira a sexta-feira”.

No entanto, segundo o representante, o Termo de Referência está diverso da Justificativa para a escolha do fornecedor¹, direcionando a licitação para a empresa vencedora.

Alega que, em Barão de Cocais, é veiculado diariamente o jornal “O Tempo”.

Por fim, informa que o Município de Barão de Cocais contratou, em 2018, a empresa Hora H Monlevade Empresa Jornalística LTDA - ME por meio da modalidade Pregão.

b) Esclarecimentos apresentados

Em resposta aos questionamentos do representante, os responsáveis intimados apresentaram aos autos parecer jurídico², exarado em 18/07/2022, pelo Sr. Jair Eduardo Santana, “Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo, Advogado, Administrador e AETQ de Fundo de Pensão, certificado pelo ICSS”.

Em síntese, nos termos do referido parecer jurídico, a publicação de atos oficiais municipais, prevista na Lei Orgânica do Município de Barão de Cocais, nada tem a ver com a publicidade ou com a propaganda institucional.

Registra “que os serviços contratados no caso, com afastamento do certame (inexigibilidade), não se confundem com aqueles aos quais se referem o artigo 37, § 1º, da Constituição Federal e são reservados à lei especial (Lei n. 12.232/10), com o reforço direto da parte final do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/93”.

Comunica que o “**DIÁRIO DE BARÃO** é único e somente a empresa trazida aos autos é quem detém, com exclusividade, a prerrogativa de comercializar dito periódico (vide Declaração constante dos autos).”.

c) Análise técnica

Como se vê, o objeto da inexigibilidade estudada consistiu na “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de **publicação de atos oficiais**”

¹ Justificativa apresentada no processo de inexigibilidade: “Ressalta-se ainda, que o jornal em questão é o único que possui circulação com periodicidade diária no Município”.

² Disponível no SGAP como peça 14.



e afins, promovidos pelo Município, em jornal de periodicidade diária de circulação local – ‘Diário de Barão’, no âmbito do município de Barão de Cocais”. (g.n.)

Neste caso, mostra-se oportuno, de início, diferenciar publicação de atos oficiais administrativos de publicidade institucional.

A publicação de atos administrativos³ ou oficiais deve ser feita nos diários oficiais e em jornais de grande circulação, para dar transparência aos processos da Administração Pública e informar a população sobre assuntos de interesse público.

A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas é obrigatória para a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios, do Território, e do Distrito Federal, contudo tal publicidade deve obedecer aos limites previstos no § 1º do art. 37 da Constituição da República⁴.

A publicidade institucional, praticada por autoridades públicas, também deve obedecer aos ditames do art. 37, § 1º, da Constituição da República, o qual determina que tal publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Não é obrigatória, mas busca priorizar o interesse público por meio de informações e orientação social. Não deve ser usada como uma forma deliberada de alcançar vantagens em benefício próprio.

Releva destacar que a publicação dos atos oficiais não envolve os serviços de publicidade relacionados no art. 2º, da Lei Federal n. 12.232/2010, os quais, em tese, possuem natureza complexa e intelectual, razão pela qual se afasta a incidência da referida lei nesta hipótese, sendo aplicável ao caso em apreço a Lei Federal n. 8.666/1993.

Sobre a publicação dos atos oficiais, esta Corte já se posicionou (Consulta n. 980.476, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila), e concluiu que a “Lei Municipal deve instituir a forma de publicação dos atos administrativos municipais,

³ Disponível em <https://e-diariooficial.com/atos-oficiais-publicacao-no-dou/> - Consulta realizada em 28/02/2023.

⁴ 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 de 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 autoridades ou servidores públicos.

compatibilizando-a com os princípios constitucionais da publicidade e eficiência, dentro de uma visão contemporânea desses princípios”.

Naquela ocasião, o Conselheiro Wanderley Ávila manifestou-se da seguinte forma:

Cabe registrar que, com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), restou inquestionável que os municípios têm o dever de conferir ampla publicidade às informações de interesse coletivo, utilizando todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, inclusive os viabilizados pela tecnologia da informação.

Nessa seara, os municípios devem ser orientados para não se valerem de um único expediente de publicação de seus atos administrativos, e não restringirem a divulgação de seus atos oficiais – como são os concessórios de aposentadoria e pensão - em locais de fácil acesso à comunidade local. Devem adotar meios para divulgação de seus atos administrativos em órgãos de imprensa escrita ou eletrônica, próprios para esse fim.

O ideal é que o Município crie um órgão de imprensa próprio para a divulgação dos atos oficiais de sua Administração Direta e da sua Administração Indireta (Autárquica e Fundacional). Contudo, enquanto esse órgão não é criado, o Município poderá contratar, mediante prévio procedimento licitatório, jornal de ampla e assídua circulação local, para divulgação dos atos oficiais de seus órgãos e entidades. Tudo isso, visando a atingir o desiderato maior da publicidade, que é o de alcançar a todos, cidadãos e administrados, de forma a tornar amplo o conhecimento de seus atos. **Devo enfatizar, que o órgão oficial poderá ser, se a lei municipal assim eleger, o jornal contratado pela entidade pública para efetivação das publicações dos atos oficiais dos municípios.**

Entendo, assim, que a lei municipal é o meio de respaldar e oficializar a legalidade da divulgação dos atos oficiais, inclusive quando, temporariamente, a divulgação ocorrer em jornal de ampla circulação local que eventualmente venha a ser contratado. A lei local qualificará como órgão oficial aquele jornal vencedor do certame licitatório. Assim, com essa previsão legal, o Município possibilitará aos cidadãos transparência e segurança jurídica, permitindo-lhes de antemão, saber onde buscar as informações oficiais do Município, além de observar o princípio da publicidade. (g.n.)

Dito isso, a respeito do assunto, nota-se que a Lei Orgânica do Município de Barão de Cocais estabelece que a publicação das leis e dos atos municipais far-se-á em órgão oficial ou, se não houver este, em órgãos da imprensa local, vejamos:

CAPÍTULO II

DOS ATOS MUNICIPAIS

Art. 69. **A publicação das leis e dos atos municipais far-se-á em órgão oficial ou, se não houver este, em órgãos da imprensa local.**

§ 1º No caso de não haver periódicos no Município, a publicação será feita por afixação, em local próprio e de acesso público, na sede da Prefeitura Municipal e na Câmara Municipal, de acordo com a natureza da matéria.

§ 2º A publicação dos atos normativos, pela imprensa, poderá ser resumida, com a exposição dos objetivos.

§ 3º **A escolha do órgão de imprensa particular para divulgação dos atos municipais será feita por licitação em que se levarão em conta, além dos preços, as circunstâncias de periodicidade, tiragem e circulação.** (g.n.)

Pois bem. Tanto a Consulta n. 980.476 desta Corte de Contas quanto a Lei Orgânica de Barão de Cocais estabelecem que o Município poderá contratar, mediante prévio procedimento licitatório, jornal de ampla e assídua circulação local, para divulgação dos atos oficiais de seus órgãos e entidades, somente podendo ser afastada a licitação nos casos de dispensa e inexigibilidade, desde que demonstrada, neste último, a inviabilidade de competição.

No caso, a contratação da empresa “Hora H Monlevade Empresa Jornalística LTDA - ME”, com vistas à prestação de serviços de publicação de atos oficiais, foi efetuada com fundamento no *caput* do art. 25 da Lei de Licitações⁵ (inviabilidade de competição), que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

⁵ Peça 12, p. 2.

Em outros termos, para que o agente público proceda à inexigibilidade de licitação para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de publicação de atos oficiais, é imprescindível que seja caracterizada a inviabilidade de competição e outras disposições da Lei de Licitações.

No caso em tela, os serviços de publicação de atos oficiais relacionam-se a atividades obrigatórias e cotidianas da Administração pública, *s.m.j.*, não podendo ser confundidos com os serviços de publicidade e divulgação vedados pelo art. 25, inc. II, da Lei de Licitações.

Art. 25. [...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, **vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação**; (g.n.)

Dando sequência, no âmbito da discricionariedade administrativa, verifica-se que a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração apresentou justificativa da escolha do fornecedor, peça 12, p. 12, atestando que o jornal “Diário de Barão” é o único jornal de circulação local, no campo de ação do Município de Barão de Cocais, com periodicidade diária, vejamos:

[...] a contratação direta se impõe em face da **impossibilidade de concorrência**. O **DIÁRIO DE BARÃO** se vislumbra o único jornal de circulação local do Município com periodicidade diária, realizando edições de terça a sexta.

A presente contratação da empresa **Hora H Monlevade Empresa Jornalística Ltda – ME [...]**, enseja o enquadramento no *caput* do art. 25, da Lei 8.666/93, pois somente a editora é responsável pela produção do periódico e somente essa comercializa o jornal **DIÁRIO DE BARÃO**, sendo que os produtos possuem registro dos direitos autorais e que não há nenhum representante ou fornecedor realizando indiretamente a comercialização, configurando assim a inviabilidade fática e jurídica absoluta de competição.

Compulsando os autos, verifica-se também, peça 12, p. 7, declaração de que a empresa contratada não faz “publicações jurídicas através de empresas terceirizadas



ou agenciadores, sendo, portanto, incenso a qualquer outro meio de contratação deste tipo de serviço...”.

Cumprе ressaltar que, em conformidade com os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis, peça 11, “o processo licitatório realizado pelo Município no ano de 2018, na modalidade pregão, teve como vencedor e único participante a empresa Hora H Monlevade Empresa Jornalística Ltda. (editora do Jornal ‘Diário de Barão’), por ser o periódico em questão o único em condições de atendimento às necessidades da Administração. Fato este que corroborou para realização do citado processo de inexigibilidade”.

Além disso, segundo o Memorando n. 441/2022/P.G.M., peça 15, “a realização de processo licitatório na modalidade pregão, quando já se sabe o resultado, notadamente por se tratar do único fornecedor em condições de atender às necessidades da Administração, o que justifica a inexigibilidade de licitação, seria economicamente desvantajoso para o Município.”.

No caso, constata-se ainda que há documentação comprobatória da justificativa do preço dos serviços contratados (art. 26, inc. III, da Lei de Licitações) para fins de se atestar a razoabilidade do valor ajustado na inexigibilidade em questão. Vide p. 11, 13-24, 29-31 e 87.

Por fim, o representante argumenta que a empresa contratada não possui circulação diária no Município, tendo edições impressas de terças as sextas-feiras, ou seja, quatro dias por semana.

Em relação a tal questão, conforme definição da Associação Nacional de Jornais – ANJ, jornais diários são aqueles publicados no mínimo quatro dias por semana, vejamos:

Em 1998 a WAN-IFRA – Associação Mundial de Jornais e Editores de Notícias adota a definição da UNESCO para jornais diários com o objetivo de padronizar e facilitar comparações internacionais. De acordo com essa definição, usada pelo World Press Trends (publicação da Associação que reúne dados sobre a imprensa em todo o mundo), **jornais**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*



diários são aqueles publicados no mínimo quatro dias por semana.

Jornais não diários são aqueles publicados 3 dias ou menos⁶. (g.n.)

Posto isso, esta Unidade Técnica entende que a presente representação deve ser julgada improcedente, levando-se em conta que, a partir dos elementos de prova carreados aos autos, inexistem elementos indiciários das irregularidades narradas pelo representante.

III – Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica opina pela improcedência da representação e consequente arquivamento dos autos.

No entanto, considerando a resposta à Consulta n. 980.476, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, caso seja compatível com sua estrutura administrativa e financeiramente viável, recomenda-se que o Município de Barão de Cocais crie um órgão de imprensa próprio para a divulgação dos atos oficiais de sua Administração Direta e de sua Administração Indireta (Autárquica e Fundacional).

À consideração superior.

2ª CFM/DCEM, 16 de março de 2023.

Manoel Bernardes Pires
Analista de Controle Externo
TC 2251-6

⁶ Definição disponível em <https://www.anj.org.br/definicao-de-jornais-diarios/#:~:text=De%20acordo%20com%20essa%20defini%C3%A7%C3%A3o,publicados%203%20dias%20ou%20menos>. Consulta realizada em 02/03/2023.