



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processos n.: **839016**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Governador Valadares

Consulente: Heldo José Aguiar Armond, Presidente

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Sessão: 25/6/2014

Aprovado o voto do Relator, vencido, em parte, o Conselheiro José Alves Viana.

EMENTA: CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – 1) CONTRATO DE PUBLICIDADE DE ATOS OFICIAIS – SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA – NECESSIDADE PÚBLICA PERMANENTE – VIGÊNCIA CONTRATUAL NOS TERMOS DO INCISO II DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/93 – 2) CONTRATO DE PUBLICIDADE COM AGÊNCIA DE PROPAGANDA – NÃO ENQUADRAMENTO COMO SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA – VIGÊNCIA CONTRATUAL NOS TERMOS DO *CAPUT* DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/93 – 3) NEM TODO SERVIÇO CONTÍNUO É, NECESSARIAMENTE, ESSENCIAL.

1) Os serviços de publicidade de atos oficiais, de natureza administrativa ou legal, tais como, leis, atos normativos, atos de pessoal, publicidade de licitações e contratos, podem ser incluídos no rol dos serviços de natureza contínua.

2) Os contratos de publicidade institucional de programas, obras, serviços e campanhas de orientação social ou de caráter informativo com agências de publicidade não são contratos que possam ser considerados de natureza contínua, devendo observância à regra prescrita pelo *caput* do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

3) Nem todo serviço contínuo, de que trata a Lei n. 8.666/93, é, necessariamente, essencial.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(conforme arquivo constante do SGAP)

Tribunal Pleno - Sessão do dia 17/04/13

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

PROCESSO n.º: 839.016 - Ano Ref.: 2011.

NATUREZA: Consulta

CONSULENTE: Heldo José Aguiar Armond, Presidente da Câmara Municipal de Governador Valadares, no exercício de 2011.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta subscrita pelo Vereador Heldo José Aguiar Armond, Presidente da Câmara Municipal de Governador Valadares, no exercício de 2011, vazada nos seguintes termos:

1. *A Lei de Licitações exige que todo serviço contínuo seja necessariamente essencial?*
2. *É possível exemplificar como contrato de execução continuada os serviços de publicidade institucional?*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

3. *Em sendo tal serviço atividade de execução continuada, indagamos se é legal ser aditivado contrato com agência de publicidade para a prorrogação de sua vigência por iguais e sucessivos períodos?*

A consulta foi distribuída originalmente à Conselheira Adriene Andrade, em 15/02/2011, que a despachou à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para cadastro e levantamento do histórico de deliberações sobre as questões suscitadas.

Em resposta, foi apresentado o estudo de fls. 04 a 09, revelando a existência de alguns pareceres já consignados por esta Casa, acerca dos temas versados.

Após, foram-me os autos redistribuídos, em 21/02/2013, vindos, então, a mim, conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, conheço da consulta, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade especialmente elencados nos incisos I a IV do art. 212 do Regimento Interno desta Corte, sendo inquestionáveis a legitimidade da parte e a pertinência do assunto versado, que está posto em tese e é afeto à competência deste Tribunal.

Informo, inicialmente, que embora haja pareceres precedentes sobre alguns questionamentos formulados, trouxe a consulta ao Pleno, porque vejo necessidade de se dar aos jurisdicionados orientação firme e uniforme desta Corte acerca da questão contida no segundo questionamento do consulente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também conheço da consulta.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Igualmente, Excelência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também conheço.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator, Sra. Presidente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

No mérito, passo, então, a cuidar distintamente de cada questionamento formulado.

I - No tocante à primeira indagação, acerca da característica de essencialidade ou não do serviço contínuo, a matéria foi muito bem tratada do voto proferido pelo Conselheiro Antônio Andrada, nos autos da Consulta nº 742.467, de 19/12/2007, aprovado à unanimidade, cujo excerto transcrevo:

“Inicialmente, para atender ao escopo específico desta consulta, insta delimitar o sentido da expressão contrato administrativo: trata-se de uma espécie de contrato que requer a aplicação de princípios e regras típicas do Direito Administrativo, o qual impõe restrições e prerrogativas decorrentes da natureza pública da atividade administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Especificamente, quando se trata de assegurar a continuidade do serviço público, não se invocam as normas que norteiam os contratos privados, pelo contrário, aplica-se um regime jurídico especial – o regime jurídico de Direito público, exorbitante e derogatório do direito comum aos pactos em que estão presentes questões de interesse público.

Neste contexto, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 57 e seus incisos, traz emoldurada a matéria acerca da duração dos contratos administrativos, dispondo, em especial no inciso II, sobre contratos de prestação de serviços de natureza contínua.

Para essa consulta, o eminente Relator colacionou a doutrina do Professor Marçal Justen Filho¹, que, ao tratar a matéria, assim se posicionou:

“(…) A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.”

Nesse passo, o Conselheiro Relator daquela Consulta, citando o reconhecido administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes² aduziu “que o contrato de prestação de serviços a ser executado de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo legislador, mas segundo a majoritária doutrina, são aqueles em que a execução se protai no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua.”

O fundamento trazido ora à colação, me permite, então, responder diretamente ao Consulente, quanto ao seu primeiro questionamento, no sentido **de nem todo serviço contínuo, de que trata a Lei 8.666/93, é, necessariamente, essencial.**

II – No que concerne ao segundo questionamento, quanto a incluir os serviços de publicidade institucional no bojo dos contratos de execução continuada, lembro aos eminentes pares que a Câmara Municipal de Governador Valadares já compareceu a esta Corte com consulta nº 736.572, com o mesmo teor, subscrita em 2007, pelo então vereador Paulo Marcos Costa, Presidente daquela Edilidade à época, cujo parecer da minha relatoria, aprovado à unanimidade, na Sessão do dia 28/11/07, contou com a seguinte conclusão:

“os contratos realizados pelo Poder Público com agências de publicidade devem observar o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.”

Lado outro, na consulta de nº 742.467, de 19/12/97, já citada no item anterior, o Conselheiro Relator Antônio Andrada, tratou tangencialmente da questão, apenas a título de exemplificação, já que não era esse o cerne da consulta, colocando a publicidade institucional como serviço de natureza contínua, não essencial:

“Observa-se que a lei de licitações não exige que todo serviço contínuo seja necessariamente essencial; caso pretendesse vincular a aplicação da regra aos casos de serviços essenciais, assim teria explicitado no dispositivo. Dessa forma, podemos exemplificar como contratos de execução continuada de serviços essenciais e não indispensáveis: limpeza pública, segurança, publicidade institucional, manutenção de elevadores, etc.”

Portanto, temos dois entendimentos acerca da matéria, que necessitam de uma única orientação firme, em sede de consulta: o primeiro, que considera os serviços de publicidade

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 504.

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Vade-Mecum de Licitações e Contratos. 3ª ed. Belo Horizonte: 2006. p. 532.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

institucional de execução adstrita ao respectivo crédito orçamentário, e outro, que os considera de execução continuada.

O Tribunal de Contas da União,³ em um abalizado Manual disponível no seu Portal, orienta para que o prazo de contrato para prestação de serviços contínuos possa ser estabelecido para um determinado período, além de não ser necessário coincidir a vigência com o ano civil, e prorrogado, por iguais e sucessivos períodos, a fim de obter preços e condições mais vantajosos para a, **até o limite de sessenta meses**, desde que:

- o edital e o contrato estabeleçam *expressamente* a condição de prorrogação;
- a prorrogação não altere o objeto e o escopo do contrato;
 - o preço contratado esteja em conformidade com o de mercado e, portanto, vantajoso para o contratante;
- a vantajosidade da prorrogação esteja devidamente justificada nos autos do processo administrativo.

Exceções, devem ser vistas com muita cautela, sob pena de desnaturar a regra geral, que visa proteger o planejamento orçamentário e a saúde das finanças públicas.

Cumpre registrar que despesa de caráter continuado é, segundo a regra do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aquela despesa corrente, **derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo** que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Portanto, é preciso que o Município identifique aquelas despesas correntes, por lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que considera de natureza contínua, observados os requisitos que realmente caracterizem a prestação de serviço nessa modalidade excepcional.

Para Diógenes Gasparini, *o serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometimento do interesse público.* (in Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, Bahia, n.º 14, jun./ago. 2002, p. 2).⁴

Feitas essas considerações de ordem geral sobre a natureza dos serviços contínuos, e, cingindo-me ao cerne da questão propriamente dita, cumpre anotar que o serviço de publicidade institucional, concebido pelo § 1º do art. 37 da Constituição da República, abarca a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, de caráter educativo, informativo e de orientação social.

Assim, a princípio, não nos parece que os serviços de publicidade sejam serviços que não possam sofrer solução de continuidade na prestação. Não se configuram, em regra, serviços de necessidade perene para a Administração Pública que não possam ter sua execução paralisada, sem acarretar danos à Administração, sob pena do comprometimento do interesse público.

Porém, sob um novo olhar sobre a matéria, hoje entendo que, no rol dos serviços de publicidade institucional, que, como sabemos, abrigam objetos distintos, impõe-se fazer um destaque, uma ressalva, quanto ao caráter contínuo de sua prestação: trata-se **da publicidade institucional dos atos oficiais do Poder Público**. Tendo em vista a necessidade da publicidade dos atos administrativos e das normas jurídicas do ente público, para assegurar a produção de seus efeitos, como condição de sua eficácia, e, ainda, em respeito ao princípio da transparência, entendo que, este caso específico tem a característica de ato contínuo. Esse tipo

³ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos - Licitações & Contratos - 3ª Edição, Edição do Tribunal de Contas da União, págs.336 e 337.

⁴ Citação feita pelo Conselheiro em exercício Hamilton Coelho nos autos da mencionada Consulta nº 742.567.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

de prestação de serviços não pode sofrer solução de continuidade, pois a demanda da Administração não pode se esgotar em um exercício, é permanente. O jurista Gomes Canotilho, em relação ao princípio da publicidade, assim o justifica: "*o princípio do Estado de direito democrático exige o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos actos normativos, e proíbe os actos normativos secretos contra os quais não se podem defender. O conhecimento dos actos, por parte dos cidadãos, faz-se, precisamente, através da publicidade*".⁵

Há, portanto, a meu sentir, essa peculiaridade dos atos oficiais, distintamente dos demais atos de publicidade institucional, cabendo então aplicar-lhe a regra do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93.

Nos demais casos de publicidade institucional, a Administração deve observar a regra geral de duração dos contratos e vincular a vigência ao respectivo crédito orçamentário.

Nestes termos, respondo a segunda questão formulada, no sentido de se poder incluir a prestação de serviços de publicidade de atos oficiais, de natureza administrativa ou legal, tais como, leis, atos normativos, atos de pessoal (nomeação, exoneração, aposentadoria, publicidade de licitações e contratos etc.) no rol dos serviços de natureza contínua do Município.

III - Finalmente, no tocante ao terceiro quesito, acerca da legalidade de ser aditivado contrato com agência de publicidade para a prorrogação de sua vigência por iguais e sucessivos períodos, na hipótese de se considerar tal serviço de execução continuada, a resposta já está dada no item anterior, na qual destaquei essa possibilidade, desde que observadas as condicionantes ali mencionadas. Todavia, cumpre destacar mais uma vez que, ressalvados os contratos de publicação de atos oficiais, os demais contratos de publicidade institucional de programas, obras, serviços e campanhas de orientação social ou de caráter informativo com agências de publicidade não são contratos que possam ser considerados de natureza contínua, devendo observância ao *caput* do art. 57.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Acompanho o bem lançado voto proferido pelo eminente Conselheiro Relator, sem prejuízo da observância das regras e princípios insertos na Lei nº 12.232, de 2010.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista no mérito.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

⁵ CANOTILHO, J.J. GOMES. *Direito Constitucional*. 4a ed. Coimbra: Almedina, p. 849.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Tribunal Pleno - Sessão do dia 30/04/14

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

PROCESSO Nº: 839.016
NATUREZA: CONSULTA
CONSULENTE: HELDO JOSÉ AGUIAR ARMOND (PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE GOVERNADOR VALADARES
À ÉPOCA)
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por Heldo José Aguiar Armond, Presidente da Câmara Municipal de Governador Valadares, no exercício de 2011, nos seguintes termos (fl. 01):

1º - A Lei de Licitações exige que todo serviço contínuo seja necessariamente essencial?

2º - É possível exemplificar como contrato de execução continuada os serviços de publicidade institucional?

3º - Em sendo tal serviço atividade de execução continuada, indagamos se é legal ser aditivado contrato com agência de publicidade para a prorrogação de sua vigência por iguais e sucessivos períodos?

Os autos foram encaminhados à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, conforme o disposto no art. 213, I, do Regimento Interno, para emissão de relatório técnico (fl. 04/09).

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 17/04/2013, o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila, respondeu à Consulta no seguinte sentido (fl. 18 a 23):

O fundamento trazido ora à colação, me permite, então, responder diretamente ao Consulente quanto ao seu **primeiro questionamento**, no sentido de **nem todo serviço contínuo**, de que trata a Lei 8.666/93, **é, necessariamente, essencial**.

(...)

Nestes termos, respondo a **segunda questão** formulada, no sentido de **se poder incluir a prestação de serviços de publicidade de atos oficiais**, de natureza administrativa ou legal, tais como, leis, atos normativos, atos de pessoal (nomeação, exoneração, aposentadoria, publicidade de licitações e contratos etc.) **no rol dos serviços de natureza contínua do Município**.

III – Finalmente, no tocante ao **terceiro quesito**, acerca da legalidade de ser aditivado contrato com agência de publicidade para a prorrogação de sua vigência por iguais e sucessivos períodos, na hipótese de se considerar tal serviço de execução continuada, a resposta já está dada no item anterior, na qual destaquei essa possibilidade, desde que observadas as condicionantes ali mencionadas. Todavia, cumpre destacar mais uma vez que, **ressalvados os contratos de publicação de atos oficiais, os demais contratos de publicidade institucional de programas, obras, serviços e campanhas de orientação social ou de caráter informativo com agências de publicidade não são contratos que possam ser considerados de natureza contínua**, devendo observância ao caput do art. 57. (Grifo nosso.)



Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão e trago agora meu ponto de vista e conclusões.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Detive-me atentamente à leitura do voto da lavra do Conselheiro Wanderley Ávila e concordo com sua resposta para o primeiro quesito, no sentido de que nem todo serviço contínuo, de que trata a Lei 8.666/93, é, necessariamente, essencial. Essa matéria foi devidamente tratada na Consulta nº 742.467, de 19/12/2007, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, ocasião em que se firmou este posicionamento.

Entretanto, no que tange ao segundo e terceiro quesitos, *data vênia*, perfilho entendimento diverso.

Inicialmente, o Relator registra a existência de duas consultas no Tribunal, sendo que na nº 736.572 asseverou-se que os contratos do Poder Público com as agências de publicidade ficam adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos créditos orçamentários, enquanto na Consulta nº 742.467 a publicidade institucional foi colocada como exemplo de serviço de natureza contínua, o que traz como consequência a não restrição à vigência do crédito orçamentário.

Em seguida, o Relator afirma que “não nos parece que os serviços de publicidade sejam serviços que não possam sofrer solução de continuidade na prestação” (fl. 16). Porém, entendeu ser necessário distinguir no rol desses serviços, a publicidade institucional **dos atos oficiais**. Segundo ele, esses últimos constituem exceção, e a eles se aplica o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93. Nos demais casos, defendeu que deve haver observância à regra geral de duração dos contratos e vinculação à vigência ao respectivo crédito orçamentário.

Entretanto, *data vênia*, entendo ser necessária outra abordagem.

A questão central diz respeito à definição da natureza dos serviços de publicidade institucional: seriam eles exemplo de serviços contínuos? Se sim, a eles se aplica a exceção prevista no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93. Para responder à indagação com clareza, a exposição do meu voto vista dar-se-á por tópicos, no intento de debater os diferentes aspectos e enfoques por meio dos quais a questão ora trazida há de ser estudada. Assim, analisarei inicialmente o que são serviços de natureza contínua. Em seguida, estudarei se os serviços de publicidade institucional estão abrangidos nessa categoria, para, conseqüentemente, definir se os contratos relativos a esses serviços estão abarcados pela exceção prevista no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Por fim, apresentarei minha conclusão.

1) Serviços de natureza contínua

Os serviços de natureza contínua são aqueles que correspondem a uma necessidade permanente da Administração, ou melhor, são aqueles serviços que não podem sofrer solução de continuidade. São exemplos de serviços contínuos ao de limpeza, conservação, segurança, polícia, transporte coletivo e fornecimento de água e energia elétrica.

Para esclarecer como ocorre a identificação dos serviços contínuos, leciona Marçal Justen Filho:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita.** Ou seja, **o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidade públicas permanentes**, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.⁶ (Grifo nosso.)

Nesse mesmo sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes afirma que o contrato de prestação de serviços a ser executado de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 669.



legislador, mas segundo a doutrina majoritária, são aqueles em que a execução se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. A continuidade do desenvolvimento e a necessidade de que não sejam interrompidos são os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua.⁷

Logo, concluo que para ser classificado como serviço contínuo é necessário verificar se ele corresponde a uma necessidade permanente da Administração.

2) Serviços de publicidade institucional

Em nosso sistema constitucional, vige para os atos administrativos, o princípio da publicidade, pois o poder público deve agir com a maior transparência possível.

Acerca desse princípio, esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio da publicidade: Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida.⁸

Por sua vez, a **publicidade institucional** tem por objetivo a prestação de contas do planejamento e das ações tomadas pela Administração Pública, em especial, divulgação de programas e atividades desenvolvidos. Deve respeitar o interesse público, tendo caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a referência a nomes, símbolos, expressões ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, conforme previsão constitucional:

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. (Grifo nosso.)

Assim, a publicidade institucional, atendendo ao princípio da publicidade, divulga direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida. Como consequências, há valorização e fortalecimento das instituições públicas, estímulo à participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas.

Pode-se inclusive afirmar que a publicidade institucional é dever da Administração Pública e constitui precondição indispensável para a fiscalização dos atos administrativos pelo cidadão, na medida em que educa, informa e orienta o cidadão. **Por tudo isso, é possível concluir que se trata de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, ou seja, trata-se de serviço contínuo.**

Em artigo publicado no Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, Ivan Barbosa Rigolin explica o porquê de considerar a publicidade institucional serviço contínuo:

Se a publicidade institucional – aquela que visa divulgar e propagar a própria instituição – pública para o que aqui nos interessa, mas o mesmo se poderia afirmar de empresas particulares –, sem se voltar tópica ou especificamente a um só tema dentre todos aqueles

⁷ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Vade-Mecum de Licitações e Contratos. 3ª ed. Belo Horizonte: 2006, p. 532.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 75.



quantos envolvidos na sua atividade – **existe desde que se funda o órgão ou a entidade pública, e até o momento em que ele deixa de existir, espraiando-se por toda a sua existência e visando esclarecer o público das suas finalidades, seus trabalhos, sua utilidade, então é de supor que seja continuada e permanentemente executada.**

A necessidade de esclarecimento ao público a respeito desses objetivos é permanente, (...).

(...)

A tudo isso se pode denominar propaganda ou publicidade institucional, e desde logo se denota a sua contínua execução, de modo permanente e rotineiro, porque somente assim executada, continuamente, atende a seu fim de divulgação da entidade e dos serviços que presta, dos produtos que oferece, dos eventos que realiza, das realizações que promove, **tudo, supostamente, com fulcro precípua de atender ao interesse público existente na divulgação publicitária, interesse aquele que justifica a própria existência das mesmas entidades públicas.**

A resposta à indagação é, portanto, afirmativa ao que nos parece: serviço de publicidade institucional é serviço contínuo.⁹ (Grifo nosso.)

Afirmo, portanto, que os serviços de publicidade institucional constituem exemplo de serviço contínuo, não encontrando respaldo a diferenciação feita pelo Relator em relação aos, por ele denominados, “atos oficiais”.

3) Inclusão dos serviços de publicidade institucional na exceção prevista no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93

A Lei de Licitações e Contratos possui regulamentação própria para os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Trata-se do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, que dispõe que a prestação desses serviços não fica restrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, nos seguintes termos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, **exceto** quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)) (Grifo nosso.)

Conforme já afirmei, os contratos de prestação de serviços de publicidade institucional são exemplo de serviço contínuo e, logo, eles estão incluídos nesse dispositivo.

No mesmo sentido aqui defendido, o TCU possui entendimento de que os serviços de publicidade institucional estão abrangidos pelo inciso II do art. 57, II, da Lei 8.666/1993:

[Representação. Contrato de publicidade. Serviços de Natureza Continuada. **É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada.**

[Representação. Contrato de publicidade. Serviços de Natureza Continuada.]
[SUMÁRIO]

1. É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada.

[VOTO]

7. [...] não há o que se questionar quanto às sucessivas renovações do Contrato/Ceron [...], visto que estas, além de previstas contratualmente [...], estão em consonância com os dispositivos abaixo colacionados:

⁹ **RIGOLIN**, Ivan Barbosa. *Publicidade Institucional e Serviço Contínuo*. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 12, São Paulo: NDJ, 1999, p. 593 a 595.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

'Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;' (Lei nº 8.666, de 21/06/1993, com a redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998)

'1. A licitação dos serviços de publicidade pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, e das sociedades sob controle direto ou indireto da União (doravante, entidade) será realizada com observância da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, do Decreto nº 785, de 27 de março de 1993, do Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, da Instrução Normativa nº 2, de 27 de abril de 1993, e desta Instrução Normativa.

(...)

5. Na fixação do prazo de contratação de agências ou consórcio de agências de propaganda, a entidade levará em conta, entre outros aspectos, suas características e necessidades de comunicação, estabelecendo período inicial de no máximo 12 meses.

5.1. Os contratos poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, até o máximo de 60 meses.

5.2 A prorrogação será instruída por avaliação do desempenho da(o) contratada(o), a ser procedida pela entidade, e pela aprovação do respectivo relatório de avaliação pela Secretaria de Estado de Comunicação de Governo da Presidência da República.' (Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - IN/Secom nº 7, de 13/11/1995. Item 5 e respectivos subitens, com a redação dada pela IN/Secom nº 16, de 13/07/1999) (TCU, [AC-2618-34/06-2](#) Sessão: 19/09/06 Grupo: II Classe: VI Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR – Fiscalização) (Grifo nosso.)

Em seu voto, explica o Relator Min. Ubiratan Aguiar:

(...) 2. Conforme consignado no Relatório precedente, **trata-se de Representação formulada pela Secex/RO**, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, apontando indícios de irregularidades no Contrato/Ceron/PR/094/2003 (fls. 12/27, v.p.), **firmado entre a Ceron e a Empresa Minhagência Propaganda e Marketing Ltda., cujo objeto refere-se à prestação de serviços de publicidade.**

(...)

4. Quanto ao mérito, pelos motivos expostos adiante e com as vênias de estilo por dissentir da Unidade Instrutiva, entendo que a Representação em tela deve ser considerada improcedente.

(...)

7. Também não há o que se questionar **quanto às sucessivas renovações do Contrato/Ceron/PR/094/2003, visto que estas, além de previstas contratualmente - Cláusula Terceira, subitem 3.1.1 (fl. 13, v.p.) -, estão em consonância com os dispositivos abaixo colacionados:**

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;" (Lei nº 8.666, de 21/06/1993, com a redação dada pela Lei nº 9.648, de 27/05/1998)

(...)

5. Na fixação do prazo de contratação de agências ou consórcio de agências de propaganda, a entidade levará em conta, entre outros aspectos, suas características e necessidades de comunicação, estabelecendo período inicial de no máximo 12 meses.

5.1. Os contratos poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos, até o máximo de 60 meses.

(...)

10. A respeito da última irregularidade apontada pela Secex/RO como fundamento desta Representação, concluiu aquela Unidade Técnica que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eurípedes Miranda Botelho não lograram comprovar o caráter educativo, informativo ou de orientação social da Campanha Natal de Luz 2005, comprometendo, conseqüentemente, a legitimidade dos gastos, que mais se assemelham a despesas com festividades e solenidades, práticas estas tradicionalmente repudiadas pelo TCU.

(...)

13. Quanto à inexistência de caráter educativo, informativo ou de orientação social na Campanha Natal de Luz 2005, **entendo que, em se tratando a Ceron de Sociedade de Economia Mista, deve-se atentar aos objetivos comerciais dessa Entidade, entre os quais certamente se encontra a busca pela melhoria de sua imagem junto ao público e pela divulgação de seus produtos.** Ressalte-se, aliás, que tal publicidade institucional mostra-se condizente com o disposto no art. 2º, caput e inciso II, da Lei nº 5.523, de 04/11/1968 - que autorizou "o Poder Executivo a constituir as Sociedades de Economia Mista Centrais Elétricas de Roraima S.A. - CER e Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON" -, in verbis: (...)(TCU, [AC-2618-34/06-2](#) Sessão: 19/09/06 Grupo: II Classe: VI Relator: Ministro UBIRATAN AGUIAR – Fiscalização) (Grifo nosso.)

Colaciono aqui outra decisão em que o TCU manifestou-se na mesma linha:

[[Solicitação de auditoria. Contrato de publicidade. Serviços de Natureza Continuada. É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada]]
[VOTO]

22. Registro que deixo de acolher a proposta de determinação contida no subitem 33.1, 'c', da instrução da Unidade Técnica por considerar que não há impedimento legal para que os contratos de propaganda e publicidade tenham seu prazo de vigência prorrogado, em face do disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido é o Acórdão 216/2007 - Plenário e também o Acórdão 2618/2006-2ª Câmara, que traz a seguinte ementa: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE PUBLICIDADE. SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DIVULGAÇÃO CONDIZENTE COM A IMAGEM DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. IMPROCEDÊNCIA.

1. **É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada.** (TCU, [AC-](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

[0430-08/08-P](#), Sessão: 19/03/08 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Fiscalização - Auditoria Operacional) (Grifo nosso.)

Em seu voto, esclareceu o Ministro:

Trata-se de Solicitação da Câmara dos Deputados para que esta Corte realizasse auditoria na execução do contrato nº 204/2003, celebrado entre aquela Casa Parlamentar e a empresa SMP&B Comunicação Ltda., bem que analisasse o procedimento licitatório que fundamentou a formalização do referido ajuste.

(...)

Registro que deixo de acolher a proposta de determinação contida no subitem 33.1, *in fine*, da instrução da Unidade Técnica por considerar que **não há impedimento legal para que os contratos de propaganda e publicidade tenham seu prazo de vigência prorrogado, em face do disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993**. Nesse sentido é o Acórdão 216/2007 - Plenário e também o Acórdão 2618/2006-2ª Câmara, que traz a seguinte ementa:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE PUBLICIDADE. SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DIVULGAÇÃO CONDIZENTE COM A IMAGEM DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. IMPROCEDÊNCIA.

1. É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada.(...) (TCU, [AC-0430-08/08-P](#), Sessão: 19/03/08 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Fiscalização - Auditoria Operacional) (Grifo nosso.)

Na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também há decisão no mesmo sentido:

Trata-se do Contrato nº 96/09, celebrado em 08 de setembro de 2009 entre a Prefeitura Municipal de São Carlos e E3 – Comunicação Integrada Ltda., **tendo por objeto a prestação de serviços técnicos de publicidade institucional**, compreendendo o estudo, concepção, execução e veiculação de campanhas e peças publicitárias, o desenvolvimento e execução de ações promocionais, desenvolvimento e elaboração de pesquisas de mercado e de opinião, a elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual e a execução de outras ações imprescindíveis ao atendimento das necessidades de comunicação da contratante, com vigência fixada em 12 (doze) meses, pelo valor de R\$2.680.000,00.

(...)

O Contrato originário, firmado em 08 de setembro de 2009 com prazo de vigência inicialmente fixado em 12 meses, previu expressamente a possibilidade de sua prorrogação na forma da lei (Cláusula Quarta, fl.782), estando, portanto, **em conformidade com o previsto no artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93**.

(...)

Posto isso, voto pela regularidade do 1º Termo Aditivo ao Contrato, celebrado em 17 de setembro de 2010 entre a Prefeitura Municipal de São Carlos e a empresa E3 Comunicação Integrada Ltda. (TCSP, TC-000944/013/09, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, Sessão de 14/12/2010) (Grifo nosso.)

Por todo o exposto, firmo o entendimento de que **os serviços de publicidade institucional são exemplo de contrato previsto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93**, não sendo necessário distinguir quais tipos dessa publicidade se enquadram nessa exceção.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, concordo com a conclusão do eminente Relator em face do **primeiro quesito** e, em relação aos **segundo e terceiro quesitos**, abro divergência para respondê-los no sentido de que os serviços de publicidade institucional, independentemente se decorrentes de contratações efetuadas com base na Lei 12.232/11 ou na Lei 8.666/93, são exemplo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

contrato de execução continuada, e, logo, podem ser aditivados nos termos do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:
Indagado do Relator, o Conselheiro Wanderley Ávila, se quer fazer alguma consideração.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:
Não, Senhor Presidente. Mantenho o meu entendimento.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:
Senhor Presidente, sou o segundo a votar, o Conselheiro José Alves Viana está trazendo algumas considerações que me parecem importantes, e eu vou pedir vista para melhor refletir sobre a matéria.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:
VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
Tribunal Pleno – 2ª Sessão do dia 25/06/2014

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 839016
Natureza: Consulta
Consulente: Heldo José Aguiar Armond
Origem: Câmara Municipal de Governador Valadares

VOTO VISTA

I- RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Heldo José Aguiar Armond, Presidente da Câmara Municipal de Governador Valadares no exercício de 2011, por meio da qual indaga a este Tribunal (*verbis*):

- 1º - A Lei de Licitações exige que todo serviço contínuo seja necessariamente essencial?
- 2º - É possível exemplificar como contrato de execução continuada os serviços de publicidade institucional?
- 3º - Em sendo tal serviço atividade de execução continuada, indagamos se é legal ser aditivado contrato com agência de publicidade para a prorrogação de sua vigência por iguais e sucessivos períodos?

A consulta foi relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila na sessão de 17/04/13, que respondeu às indagações, em síntese, nos seguintes termos:

- nem todo serviço contínuo, de que trata a Lei nº 8.666/93, é, necessariamente, essencial;
- os serviços de publicidade de atos oficiais, de natureza administrativa ou legal, tais como, leis, atos normativos, atos de pessoal, publicidade de licitações e contratos, podem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

incluídos no rol de serviços de natureza contínua do Município;

- os contratos de publicidade institucional de programas, obras, serviços e campanhas de orientação social ou de caráter informativo com agências de publicidade não são contratos que possam ser considerados de natureza contínua, devendo observância à regra prescrita pelo caput do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Naquela assentada, acompanhamos o Relator eu, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e Conselheiro Mauri Torres.

O Conselheiro José Alves Viana pediu vista dos autos, proferindo seu voto na sessão de 30/04/14, no qual concordou com o entendimento esposado pelo Relator quanto ao primeiro tópico da consulta e abriu divergência em relação aos demais. Segundo seu entendimento, “os serviços de publicidade institucional, independentemente se decorrentes de contratações efetuadas com base na Lei 12.232/11 (sic) ou na Lei 8.666/93, são exemplo de contrato de execução continuada, e, logo, podem ser aditivados nos termos do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações”.

Após o Relator manifestar-se, mantendo o seu entendimento, pedi vista dos autos para melhor examinar a matéria.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ao examinar o conceito de serviço de natureza continuada a que se refere o inciso II do art. 57 da Lei Nacional de Licitações, o Conselheiro José Alves Viana apoiou-se na doutrina especializada de Marçal Justen Filho e de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes para concluir que “para ser classificado como serviço contínuo é necessário verificar se ele corresponde a uma necessidade permanente da Administração”.

Na sequência, analisou a questão do princípio da publicidade, assumindo que a publicidade institucional também se insere na condição de necessidade permanente, uma vez que, por meio dela, a Administração informa sobre seus atos, obras, programas, além de educar e instruir o cidadão, possibilitando a valorização das instituições e a participação da sociedade no debate, no controle e formulação de políticas públicas.

O Conselheiro José Alves Viana entende que não há respaldo para a diferenciação entre publicidade de atos oficiais, como destacado pelo Relator, e os demais atos de publicidade da Administração. Ao final, conclui, com base em jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que os serviços de publicidade institucional são exemplos de contratos previstos no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 e que não é necessário distinguir que tipo de publicidade se enquadra na exceção prevista nesse dispositivo.

Em que pesem aos judiciosos fundamentos adotados no voto divergente, peço vênias para discordar, em primeiro lugar, da afirmação de que não há respaldo para distinguir a publicidade dos atos oficiais da publicidade dedicada à divulgação de campanhas de caráter educativo, informativo e de orientação educacional a que se refere o § 1º do art. 37 da Constituição da República.

Concessa venia, há, sim, motivos muito claros para fazê-lo. O próprio dispositivo constitucional discrimina os diversos tipos de publicidade realizadas pela Administração Pública ao relacionar: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (...)”. Certamente, a norma constitucional contém comandos comuns a todos eles, determinando que devam ter caráter educativo, informativo ou de orientação social,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

proibindo identificar autoridades e servidores públicos por meio de símbolos, nomes e imagens que caracterizem promoção pessoal, mas isso não os torna indistintos, como se constituíssem uma única espécie do gênero “publicidade”.

Creio não haver dificuldade para reconhecer que, concretamente, a publicidade dos atos oficiais se distingue largamente das campanhas publicitárias da Administração Pública, a começar pela forma como são realizadas.

Como é cediço, os atos oficiais da Administração não dependem de serviços prestados por agências de propaganda. Eles obedecem a formas próprias e são veiculados, por via de regra, em diários oficiais criados pelo próprio Poder Público.

Quando a Administração não dispõe de meio próprio ou quando a lei determina forma de divulgação mais abrangente, os atos podem ser publicados em periódicos locais e em jornais de grande circulação, hipóteses em que a publicidade dependerá da contratação com terceiros. E a distinção entre os tipos de publicidade não é só fática. O legislador ordinário também distinguiu a publicidade dos atos oficiais da publicidade institucional, que se pode chamar de “propaganda pública”, que é regulada pela Lei nº 12.232/10. Observe-se que a Lei define precisamente o que é o objeto de sua regulamentação (*verbis*):

Art. 1º Esta 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.

(...)

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente 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.

Além disso, o art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504/97, proíbe, expressamente, a realização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Portanto, com a devida vênia do entendimento adotado pelo Conselheiro José Alves Viana, é preciso distinguir os tipos de publicidade, porque, por razões muito relevantes, a lei assim o fez.

A história recente do país revelou que os meandros das contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública eram fontes prolíficas de corrupção e desvios de verbas, especialmente devido à inadequação do sistema legal para a contratação dessa espécie de serviço, que envolve vultosas somas de dinheiro e tem natureza essencialmente subjetiva. Daí a necessidade de disciplinar a contratação de serviços de publicidade em norma específica, adequada às peculiaridades desse ramo de negócio e que coíba o direcionamento da contratação.

A divergência mais relevante suscitada nos autos está exatamente no enquadramento dos serviços prestados por agências de publicidade como atendimento a necessidade permanente da Administração, o que, supostamente, lhes conferiria a natureza de serviço de prestação contínua.

Curioso observar que tanto o Relator quanto o Conselheiro José Alves Viana invocam as mesmas definições de necessidade permanente, extraídas das lições doutrinárias de Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o que revela que a divergência reside não no conceito, mas na subsunção do objeto do contrato ao próprio conceito.

Para se concluir pela pertinência ou não do enquadramento do serviço de publicidade como necessidade permanente da Administração, o que autoriza a dilação contratual até 60 (sessenta) meses, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, é preciso examiná-lo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

mais detidamente. Nisso reside a necessidade de distinguir os tipos de publicidade praticados pelo Estado.

Nesse contexto, reconheço, como o Relator, que a publicidade dos atos oficiais constitui necessidade permanente da Administração. No que toca às leis, regulamentos, despachos, editais, contratos, enfim, os atos que instrumentalizam o exercício das atividades estatais – e que o Relator usou denominar de atos oficiais – a sua divulgação é obrigatória por força do princípio constitucional da publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Lei Maior.

Nesse particular, a publicidade, como observa José Afonso da Silva¹⁰, é requisito de eficácia e moralidade, lembrando o autor que ela se faz pela simples inserção do ato no jornal oficial ou por edital afixado no lugar de divulgação de atos públicos, para conhecimento geral e início da produção de seus efeitos. Em suma, a publicidade de atos oficiais é inerente à própria atividade estatal, sendo praticada de forma cotidiana, obrigatória e sem possibilidade de contingenciamento. Sua interrupção prejudica não só a transparência, mas a própria eficácia dos atos, na medida em que afeta os direitos e obrigações deles decorrentes.

Outro aspecto que permite identificar a natureza contínua dos serviços relacionados à publicidade dos atos oficiais é que os serviços se restringem à divulgação, em mídia impressa, dos conteúdos elaborados e fornecidos pela Administração.

Já os serviços de publicidade institucional relacionados a campanhas, programas e informações sobre atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais, ou seja, a propaganda pública propriamente dita, abrangem uma gama de atividades que vão desde a concepção, passando pela elaboração, a produção, a execução, até a distribuição aos meios de divulgação, culminando com a veiculação do anúncio.

É indispensável observar que a contratação regulada pela Lei nº 12.232/10 visa atender às necessidades da Administração Pública como um pacote de serviços ou uma conta publicitária, na qual é possível aglutinar todas as demandas ou algumas delas. As campanhas a serem desenvolvidas pela agência contratada sequer são previamente definidas, sendo apenas esboçadas, no escopo do procedimento licitatório, em um *briefing* que contém informações suficientes para a elaboração de propostas. O conteúdo das campanhas é definido ao longo da vigência do contrato, observando as necessidades demandadas pela Administração em função dos programas de governo, o que não implica substancial alteração do contrato, tal é o grau de generalidade do objeto.

Outro aspecto importante é a peculiaridade prevista nos §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 12.232/10, que permite adjudicar o mesmo objeto a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação de itens.

O fato é que, nos contratos de publicidade, o conteúdo das campanhas que serão desenvolvidas pelas agências contratadas não é precisamente definido, podendo haver acréscimos ou supressões ao longo da vigência do contrato, conforme as necessidades e conveniências da Administração.

E mais. As campanhas publicitárias – que prestam contas, informam, educam e orientam, observando os contornos delineados pelo § 1º do art. 37 da Constituição da República – em princípio, não são inter-relacionadas, o que permite que sejam contratadas e executadas por diferentes prestadores de serviço.

Nessa linha, conclui-se que o serviço relacionado ao atendimento da necessidade da Administração quanto à publicidade institucional não se protraí no tempo, porque ele se exaure com a veiculação das campanhas publicitárias sobre os diversos temas de interesse público como, por exemplo, saúde, educação, campanhas de trânsito, ou divulgação de informações sobre investimentos, serviços públicos, etc.

¹⁰ Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso da Silva, Malheiros, 13ª Ed. pg.618/619



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Em suma, diferentemente da publicidade dos atos oficiais, a publicidade institucional ou propaganda oficial não constitui uma única necessidade a ser atendida, mas um conjunto de necessidades cuja única identidade é ter o mesmo anunciante. Nesse contexto, não há qualquer justificativa para que o serviço de publicidade de um determinado exercício orçamentário seja prestado pelo mesmo contratado que prestou tais serviços no exercício anterior.

Por conseguinte, não é possível classificar contratos regulados pela Lei nº 12.232/10 como serviços de execução continuada para os fins do disposto no inciso II do art. 57 da Lei de Licitações.

Observo, por fim, que a jurisprudência do TCU invocada no voto divergente, além de ser anterior à citada Lei, refere-se, toda ela, a sociedades de economia mista, cujas necessidades de demanda por serviços de publicidade devem atender a objetivos comerciais, fundamentalmente diferentes das demandas que tocam aos entes federados.

Diante do exposto, concluo que os serviços de publicidade institucional dos entes federados, contratados na forma da Lei nº 12.232/10, não podem ser considerados como serviços de execução continuada, ficando a sua vigência contratual restrita à norma prescrita pelo *caput* do art. 57 da Lei Geral de Licitações.

III – CONCLUSÃO.

Com essas considerações, acompanho integralmente o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho também o voto do Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acompanho o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)