



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**PRIMEIRA CÂMARA**

**SESSÃO DE 27.05.14**

**ITEM Nº 029**

TC-001433/006/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Sertãozinho.

**Contratada:** Versão BR Comunicação e Marketing Ltda. EPP.

**Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Nério Garcia da Costa (Prefeito).

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Nério Garcia da Costa (Prefeito), Alberto Dominguez Canovas (Secretário de Administração) e José Manoel Rodrigues Braz (Secretário e Governo).

**Objeto:** Prestação de serviços de publicidade e marketing.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 24-09-10. Valor - R\$3.000.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, publicada(s) no D.O.E. de 12-11-13.

**Advogado(s):** Flávia Maria Palavéri.

**Fiscalizada por:** UR-6 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-6 - DSF-I.

Em exame, a Concorrência nº 08/2010, do tipo técnica e preço, e o contrato nº 349/10, celebrado em 24/09/2010, entre a Prefeitura Municipal de Sertãozinho e a empresa Versão BR Comunicação e Marketing Ltda. – EPP, no valor de R\$ 3.000.000,00, com vistas à prestação de serviços de publicidade e marketing.

Na instrução da matéria, que ficou a cargo da UR-Ribeirão Preto (UR-06), a fls. 605/613, foi apontada a boa ordem dos atos praticados.

A Assessoria Técnica, sob o prisma econômico-financeiro, a fls. 616, opinou pela regularidade da matéria.

Por outra via, sob os aspectos jurídicos, a fls. 617/618, a ATJ apontou falhas, quais sejam: ausência de justificativas para a contratação; comprovação de capital social exigida sobre todo o valor do ajuste; além da falta de pesquisa prévia de preços, pugnando pelo acionamento do artigo 2º, inciso XIII da Lei Complementar nº 709/93, posicionamento que foi seguido pela i. Chefia, a fls. 619.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Em face dos apontamentos, a Origem foi notificada, a fls. 621/622, motivo pelo qual compareceu aos autos o Sr. Nério Garcia da Costa, ex-Prefeito Municipal de Sertãozinho, com as justificativas e documentos de fls. 626/741.

No que diz respeito à ausência de justificativas para a contratação, defende que a própria requisição de serviços, devidamente assinada pelo Secretário de Governo à época, justifica a necessidade do presente ajuste, que trata de serviços de publicidade e marketing nos termos da Lei nº 12.232/10.

Nessa conformidade, com o objetivo de demonstrar a adequação da contratação em si ao interesse público, destaca que a publicidade dos atos da Administração Pública deriva de obrigação prescrita no *caput* e no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal.

Destarte, entende que é com a publicidade dos atos estatais que a Administração se torna transparente, ou seja, é com a divulgação das políticas públicas implementadas que o Poder Público efetivamente se expõe ao controle social.

Assim, aduz que o interesse público liga-se à própria transparência da Administração Pública, que só é obtida de forma plena e eficaz através da publicização dos atos estatais.

Outrossim, enfatiza que a justificativa é questão implícita ao próprio objeto, não demandando informações pormenorizadas.

Ademais, entende que o juízo da conveniência e da oportunidade das despesas públicas pertence exclusivamente ao Administrador e, ao agente fiscalizador, caberia apenas verificar se foram respeitados os limites fixados pelos princípios regedores da matéria, de modo a coibir eventual malversação dos recursos públicos.

Explica, por conseguinte, que a presente contratação não ocasionou prejuízos ao Erário, não se tratando de despesas desnecessárias, realizadas ao alvedrio do interesse público.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Em relação à exigência do capital social mínimo, informa que o artigo 31, §§ 2º e 3º da Lei de Licitações, deixa claro que existem 03 alternativas ao administrador para assegurar as boas condições financeiras das licitantes: capital social mínimo; patrimônio líquido mínimo ou prestação de garantia, limitada a 1% do valor estimado para o contrato; não havendo qualquer obrigatoriedade para que sejam exigidas de modo conjunto ou isoladamente.

Salienta que, conforme preceituado pelo artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93, não há qualquer discriminação de que não poderia ser aplicado em prestação de serviços e, além disso, entende que a ATJ, ao prescrever tal apontamento, adentrou em esfera discricionária da Administração Pública.

Demais disso, esclarece que a exigência de capital social de 10% do valor estimado da contratação não foi motivo de inabilitação de nenhuma empresa licitante, eis que o certame contou com 03 participantes, que atendiam perfeitamente tal imposição editalícia.

Quanto à prévia pesquisa de preços, informa que é amplamente sabido que todo o mercado de publicidade e marketing trabalha, em todo o Estado de São Paulo, baseado em tabelas de custos de veiculação fornecida pelos veículos locais (rádios, emissoras de TV, jornais, etc) e na Tabela de Custos Referenciais do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo.

A seu ver, embora os serviços que seriam futuramente executados estivessem materialmente delimitados no edital, em vista da natureza do objeto, a forma ou a efetiva execução de cada atividade iriam depender do planejamento publicitário realizado pela futura contratada e dos fatores surgidos no decorrer da contratação.

Dessa forma, pretender que a Administração anteveja tudo o que será realizado, bem como o eventual custo de cada atividade, significa descaracterizar o objeto contratual almejado.

Nessa conformidade, a Municipalidade socorreu-se de percentuais de descontos sobre a remuneração da agência, com base em Tabela de Serviços do Sindicato das Agências de Propaganda de São Paulo – SINAPRO-SP, oficial do setor.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Nada mais coerente, segundo seu entendimento, do que estimular a competição entre as agências de publicidade com base na concessão de desconto sobre os honorários previamente tabelados, o que se mostra a prática em todos contratos de publicidade institucional celebrados pela Administração Pública.

Menciona, ainda, que o artigo 15 da Lei nº 12.232/10 estipula que tabelas de preços serão utilizadas pelos veículos de comunicação como forma de parâmetro, com o intuito de evitar a prática de valores excessivos.

Nesse compasso, defende que no julgamento das propostas a Municipalidade contava em seu edital com parâmetros capazes de aferir a exequibilidade das propostas, fato observado no julgamento dos preços oferecidos pelos participantes do certame.

Finalmente, diante de suas razões apresentadas, pugna pela regularidade dos instrumentos jurídicos em análise e, se necessário, com as recomendações pertinentes.

A Assessoria Técnica, sob os aspectos jurídicos, e sua i. Chefia, a fls. 742/744, manifestaram-se pela irregularidade da matéria.

É o relatório.

GC-CCM-31



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



*PRIMEIRA CÂMARA*

*GC-CCM*

**SESSÃO DE 27/05/ 2014**

**ITEM Nº 029**

**Processo:** TC-1433/006/10

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Sertãozinho

**Contratada:** Versão BR Comunicação e Marketing Ltda. EPP

**Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicidade e marketing

**Em exame:** Concorrência nº 08/2010 (edital a fls. 35/61)  
Contrato nº 349/10, celebrado em 24/09/2010 (fls. 594/598), no valor de R\$ 3.000.000,00

**Responsáveis que firmaram o instrumento:**

**Pela contratante:** Nério Garcia da Costa (Prefeito Municipal)  
Alberto Dominguez Canovas (Secretário Municipal de Administração)  
José Manoel Rodrigues Braz (Secretário Municipal de Governo)

**Pela contratada:** Gustavo Henrique Teixeira de Castro (empresário)

**Advogados:** Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889) e outros.

**VOTO.**

Inicialmente, considero que não deve prosperar o apontamento relacionado ao capital social exigido no percentual máximo admitido em lei, calculado sobre a importância total estimada do ajuste, na medida em que a cláusula editalícia estampada no subitem 3.1.3, 'a'<sup>1</sup>, amolda-se ao artigo 31, § 3º da Lei de Licitações, que confere ao Administrador margem de liberdade para efetuar a avaliação, em cada caso concreto, de quais são os requisitos necessários para a contratação, desde que limitados àqueles previstos em no rol taxativo do retrocitado dispositivo legal.

<sup>1</sup> "Comprovação de capital social ou patrimônio líquido, igual ou superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), correspondente a 10% (dez por cento) do valor previsto da contratação pelo período de 12 (doze) meses, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da entrega dos envelopes de habilitação, em conformidade com o parágrafo 3º do artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Por outra via, assim como a Assessoria Técnica e i. Chefia, penso que as justificativas trazidas para combater a ausência de prévia pesquisa de preços não devem prosperar.

Muito embora a Municipalidade defenda que se utilizou de desconto máximo sobre a Tabela de Custos Referenciais do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo, tal prática me parece ser vedada pelo artigo 40, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93.

Destarte, a ausência de pesquisa prévia de preços, com pelo menos três empresas do ramo impossibilita a aferição da economicidade do ajuste e, por conseguinte, há o desatendimento ao artigo 43, inciso IV do Estatuto de Licitações.

Aliás, esse foi o entendimento dado nos autos do TC-26304/026/07, em sessão da Primeira Câmara de 22/10/2013, cujo voto condutor do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho seguiu a seguinte direção:

“De pronto, ressalto que existem diferentes decisões nesta Casa acerca da possibilidade de utilização da Tabela de Custos Referenciais do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo como orçamento base para a realização do procedimento licitatório e, conseqüentemente, como parâmetro para avaliação da aceitabilidade das propostas, algumas no sentido da aceitação de tal procedimento, e outros, de sua reprovação.

Particularmente, compartilho do entendimento mais rigoroso, por considerar insuficiente a utilização da referida tabela como único critério de aferição da consonância dos valores estimados e contratados com os praticados no mercado.

Isso porque, ao analisar as diversas licitações promovidas para contratação de serviços de publicidade, observa-se que, em sua maioria, as propostas são classificadas conforme o percentual de desconto ofertado sobre a Tabela do SINAPRO, o qual varia significativamente, seja de um certame para outro, seja em um mesmo procedimento.

A título de exemplo, cito recente decisão proferida nos autos do TC-12165/026/08, por esta Colenda Primeira Câmara, em sessão de 18/06/2013, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, em que *“o valor contratado foi negociado para que a empresa considerada como a possuidora da melhor técnica alcançasse o preço ofertado por outra das concorrentes, aumentando, por exemplo, o valor de desconto em relação aos custos internos da agência, de 48% do previsto na Tabela do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo – inicialmente oferecido – para 70%”*.

Dessa forma, parece-me possível, e necessária, a realização de uma cotação de preços ou, ao menos, dos percentuais de desconto



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



praticados por empresas do ramo, para execução do objeto que se pretende licitar, buscando-se assegurar a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Sobre o tema, cito trecho de interesse da r. Decisão recentemente prolatada pela Colenda Segunda Câmara, aos 10/09/2013, sob a relatoria da Auditora Substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, no TC-35655/026/10:

*2.4 Outro aspecto de grande relevância, que isoladamente já seria o suficiente para macular a totalidade da matéria, refere-se à ausência da demonstração inequívoca da economicidade obtida na contratação.*

*Em que pese a Origem argumentar que utilizou a tabela de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo e que a empresa vencedora foi aquela que apresentou o maior desconto nos preços referencias, não trouxe aos autos qualquer pesquisa de preços que comprovasse que a referida tabela continha valores compatíveis com aqueles efetivamente adotados no mercado.*

*É necessário frisar que a mencionada tabela foi elaborada pelo Sindicato das Agências de Propaganda, que defende os interesses daqueles que serão contratados, que são, por natureza, antagônicos aos dos contratantes.*

*A situação em comento difere daquela tratada nos autos do TC-000698/003/112, em que a mesma tabela serviu tão somente para limitar o valor máximo que a administração estava disposta a desembolsar, qual seja, até 70% dos preços ali constantes.*

*Desta forma, no caso em exame, entendo que é insuficiente a alegação de que os preços são adequados somente porque houve um desconto na mencionada tabela.*

A pesquisa prévia é útil, até mesmo, para verificação da exequibilidade dos valores ou descontos ofertados, impedindo, assim, a ocorrência de impropriedades como a constatada no presente feito, em que a Prefeitura Municipal de Arujá simplesmente presumiu que propostas contendo descontos superiores a 40% sobre a tabela referencial seriam inexequíveis – como se depreende da análise conjunta do item 16.1.3 do Edital e dos argumentos aventados tanto em sede de defesa e como nas razões recursais –, sem qualquer justificativa ou embasamento em fatos concretos para tanto.

Impõe destacar, a propósito, que o Ajuste foi firmado pelo valor de R\$ 500.000,00, correspondente ao total da tabela de referência com desconto de 40%. Por sua vez, o orçamento básico elaborado pelo Órgão Público contratante foi, igualmente, de R\$ 500.000,00.

Infere-se, assim, que não houve sequer verdadeira disputa de preços, pois descontos inferiores a 40% ultrapassariam a importância inicialmente estimada pela Administração; de outro lado, os descontos superiores seriam refutados, com base no item 16.1.3 do Ato Convocatório.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Como resultado, as 02 únicas empresas que tiveram suas propostas técnicas classificadas ofertaram, evidentemente, o mesmo percentual de desconto, qual seja, 40% sobre a tabela referencial.

A questão ora debatida foi, inclusive, objeto de Representação perante esta E. Corte, por meio da qual a empresa RP Propaganda Ltda. (TC- 026304/026/07), com razão, impugnou a estipulação do desconto máximo de 40%, regra que configura afronta, mesmo que indireta, ao disposto no artigo 40, X, da Lei Federal nº 8.666/93, segundo o qual o edital deve estabelecer *“o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e [vedada] a fixação de preços mínimos”.*

Aqui, assim como no aludido precedente, o contrato foi celebrado pelo valor de R\$ 3.000.000,00, que corresponderia ao valor da tabela de referência adotada, com o desconto de 50%, importância coincidente com aquela inicialmente estimada pela Municipalidade (R\$ 3.000.000,00) (fls. 04).

Ademais, ressalto que o Plenário, em sessão de 12/03/2014, em sede de Exame Prévio de Edital, nos autos dos TCs 2512.989.13-8, 2518.989.13-2 e 2525.989.13-3, sob a relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, assim decidiu:

“Contudo, a despeito do entendimento exposto, o item 7.1 comporta retificação.

É que o seu inciso I veda o oferecimento de percentual de honorários abaixo de 5% sobre o valor dos serviços externos de produção e o seu inciso II não admite seja concedido desconto superior a 50% sobre a “Tabela Referencial de Custos Internos do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo”.

Da forma como redigida, a referida cláusula acaba limitando a disputa entre os licitantes ao invés de incentivá-la, o que não se harmoniza com o princípio constitucional da livre concorrência e nem com o objetivo da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, prevista no artigo 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, de aplicação complementar ao caso em exame, conforme admite o artigo 1º da Lei Especial.”

Com efeito, tais fatos demonstram que, apesar de ter havido a participação de 03 empresas, as quais tiveram suas propostas técnicas pontuadas e classificadas, não ocorreu uma disputa de preços que possibilitasse a contratação em condição mais vantajosa à Administração.

Nessa conformidade, compartilhando o entendimento dispensado nas manifestações desfavoráveis de Assessoria Técnica e Chefia, meu voto é no sentido da **irregularidade** da licitação e do contrato decorrente e, em decorrência, aplico a multa de 300 (trezentas) UFESPs à autoridade que firmou o





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



ajuste, nos termos do disposto no artigo 104, inciso II da Lei Complementar nº 709/93, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento.

Expeçam-se os ofícios, nos termos do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao responsável o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe esta Corte acerca das providências adotadas em face das irregularidades apuradas.

GC-CCM-31