

**Processo n° MPC-257/2019**

**Assunto:** Denúncia anônima envolvendo possíveis irregularidades em gastos com publicidade e propaganda no Município de Lages.

Número unificado: MPC/SC-3.1/2019.4

**1 - RELATÓRIO**

Cuida-se de denúncia anônima, encaminhada por intermédio da Ouvidoria, envolvendo possíveis irregularidades em gastos com publicidade e propaganda no Município de Lages. Relata o denunciante a realização de pagamentos a pessoas físicas mantenedoras de páginas pessoais (blog's), em suposta ofensa ao dever de licitar e ao Prejulgado 1359 da Corte de Contas, o qual recomenda a contratação de agência de publicidade. Sustenta que a prática foi adotada para prevenir críticas à Administração. Por fim, questiona a transmissão de programas em rede social (Facebook) e a responsabilidade da própria empresa organizadora da Festa do Pinhão de divulgar o evento.<sup>1</sup>

A denúncia veio acompanhada de documento contendo relação de empenhos relacionados a serviços de publicidade no período de 1º-1-2017 a 31-12-2017 pela Prefeitura (incluindo a Secretaria Municipal de Águas e Saneamento - SEMASA) e Câmara de Vereadores de Lages.<sup>2</sup>

**2 - ANÁLISE**

2.1 - Despesas com publicidade da Prefeitura de Lages

De início, observo que a maior dos empenhos relacionados a serviços de publicidade da Prefeitura de Lages contém em sua descrição referência ao processo

---

<sup>1</sup> Fls. 3/5.

<sup>2</sup> Fls. 6/44.

administrativo nº 185/2015, relativo à Concorrência nº 7/2015, da qual decorreu o Contrato nº 1/2016.<sup>3</sup>

Em consulta à seção de editais de licitação antigos do sítio eletrônico do Município,<sup>4</sup> o documento “CC 07-2015 PMF” aparece listado, porém ao clicar no atalho nada é exibido (tal como ocorre em todos os demais).<sup>5</sup>

A pesquisa não foi mais profícua no portal da transparência, porquanto a Concorrência nº 7/2015 não aparece arrolada na seção destinada às licitações. Inclusive, ao adotar como único critério de busca o ano do processo administrativo, há omissão especificamente dos autos nº 185/2015.<sup>6</sup>

Nada obstante esses contratemplos, na seção dedicada a contratos, foi possível apurar que a avença nº 1/2016 foi celebrada com *JS MAX Publicidade e Propaganda LTDA - ME*.<sup>7</sup>

Ademais, o edital licitatório e o instrumento contratual estão disponíveis no Portal do Cidadão da Corte de Contas e no sistema e-Sfinge.<sup>8</sup>

2

Destes documentos, extraio o objeto da licitação:

[...] a contratação de agência de propaganda e/ou publicidade para a prestação de serviços de publicidade e propaganda, correspondentes ao estudo, planejamento, à concepção, execução e a distribuição de campanhas publicitárias para veiculação; elaboração e registro de marcas, expressões de

<sup>3</sup> A título ilustrativo, vide fls. 7/8.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://licitacoes.lages.sc.gov.br/editais-antigos>>. Acesso em 5-4-2019.

<sup>5</sup> Vale ressaltar que a divulgação dos editais de licitação é exigida ao menos desde a vigência da Lei nº 12.527/2011, nos termos do art. 8º, § 1º, IV, c/c o art. 47.

<sup>6</sup> Página 6 do resultado da consulta com o critério de busca mencionado por meio do seguinte endereço: <[https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-011/con\\_licitacoes.faces](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-011/con_licitacoes.faces)>. Acesso em 5-4-2019.

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-011/con\\_contratos.faces](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-011/con_contratos.faces)>. Acesso em 5-4-2019.

<sup>8</sup> Edital nº CC7/2015 disponível em: <[http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=gobernolicitacao&nu\\_ano=2016&id\\_modalidade=3](http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=gobernolicitacao&nu_ano=2016&id_modalidade=3)>. Acesso em 5-4-2019.

propaganda, logotipos e de outros elementos identificadores, bem como programação visual; execução de ações de consultoria técnica; execução de serviços de programação visual de projetos; publicações legais; execução de outras ações destinadas a subsidiar ou orientar os esforços publicitários e demais serviços inerentes à atividade publicitária não vedados pela Lei nº 12.232/2010, destinados ao atendimento das necessidades de comunicação da Prefeitura Municipal de Lages. (Grifo meu)

Linhas gerais, a descrição corresponde ao disposto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 12.232/2010,<sup>9</sup> que estatui normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade.

A mencionada lei, visando a compatibilizar a exigência de licitar com as peculiaridades da atividade publicitária - sobretudo a sua carga de produção intelectual e a diversidade de estratégias de divulgação - introduziu regramento específico no ordenamento jurídico.

3

Conforme doutrina de Guilherme F. Dias Reisdorfer:<sup>10</sup>

[...] a Lei nº 12.232 não incide sobre um tipo específico de serviço de publicidade, contratado isoladamente, mas sobre a concepção de uma solução integrada, constituída por um conjunto de prestações heterogêneas a serem fornecidas em uma mesma relação contratual. Trata-se de contratar a publicidade sob um modelo *full service*, por meio do qual a agência de

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Licitação e contratação de serviços de publicidade: reflexões sobre a Lei nº 12.232/2010 em face do direito das licitações e alguns aspectos práticos. In: *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, v. 12, n. 44, p. 57-76., jan./mar. 2014. p. 61/62.

propaganda responsabiliza-se pela elaboração de um conjunto de atividades inerentes à concepção, execução e distribuição da campanha publicitária.

[...]

A admissibilidade de soluções integradas não significa, porém, que todas as atividades relacionadas à contratação serão executadas pela agência, nem tampouco que a Administração disporá de plena autonomia para conceber o objeto licitado ao planejar o certame e a contratação.

Por um lado, o § 1º do art. 2º da Lei nº 12.232 alude às chamadas "atividades complementares", que se dividem em (i) planejamento e execução de pesquisas para avaliação e conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de comunicação ou mesmo sobre o resultado das campanhas realizadas; (ii) produção e execução técnica de peças e projetos publicitários; e (iii) criação ou desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária. Todas essas atividades são instrumentais ao desenvolvimento do trabalho atribuído à agência e, embora possam ser vinculadas à contratação, não serão necessariamente executadas pela agência, uma vez que o art. 14 da Lei nº 12.232 admite a execução desse serviço por terceiros. (Grifos meus)

4

Adiante, continua o autor:<sup>11</sup>

Ao invés de se responsabilizar diretamente pela veiculação da campanha publicitária, v. g., a agência contratada obriga-se a obter e intermediar o compromisso de terceiros incumbidos de fazê-lo em prol da Administração. Lendo-se os termos do art. 3º da Lei nº 4.680, tem-se que "A Agência de Propaganda [...] distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público". Dentro dessa sistemática, a agência contratada faz a seleção e a contratação desses terceiros para que estes prestem um serviço autônomo, dirigido à Administração Pública e por ela

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 72/73.

remunerado, do qual advirá para a agência contratada uma comissão. (Grifo meu)

Não destoa a lição de Carlos Pinto Colho Motta:<sup>12</sup>

As atividades complementares não necessitam ser realizadas diretamente pela agência, mas, nos termos do art. 14 da lei em análise, poderão ser fornecidas por pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo órgão/entidade contratante, em um processo semelhante ao que a LNL (art. 78, VI [da Lei nº 8.666/1993]) contempla como subcontratação parcial com anuência da Administração.

Conforme adiantei, a documentação encartada pelo denunciante evidencia que a maior parte dos dispêndios com publicidade realizados pela Prefeitura de Lages faz menção ao Contrato nº 1/2016, celebrado com *JSMAX Publicidade Propaganda Ltda - ME*. Esta, por sua vez, é listada como beneficiária de honorários sobre veiculação, produção e criação de mídias,<sup>13</sup> denotando a execução de serviços de dispersão de conteúdo por terceiros, nos termos permitidos pela legislação de regência.

5

Além disso, extraio do instrumento contratual expressa autorização para que a contratada pactue com terceiros a realização de serviços, bem como previsão de pagamento diretamente ao veículo de comunicação responsável pela veiculação da publicidade:

CLÁUSULA QUINTA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

5.1 Constituem obrigações da CONTRATADA, além das demais previstas neste contrato ou dele decorrentes:

[...]

<sup>12</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Divulgação institucional e contratação de serviços de publicidade: legislação comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 78/79.

<sup>13</sup> Nessa toada, vejamos as linhas 2 e 3 da fl. 11, por exemplo.

5.1.2 Realizar - com seus próprios recursos ou, quando necessário, mediante a contratação de terceiros - todos os serviços relacionados com o objeto deste contrato, de acordo com as especificações estipuladas pelo Contratante.

[...]

5.1.9 Submeter a subcontratação de terceiros, para a execução de serviços objeto deste contrato, à prévia e expressa anuência do Contratante.

[...]

#### CLÁUSULA NONA - CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

9.1 Despesas decorrentes da Veiculação da Publicidade.

O pagamento dos serviços efetivamente prestados será realizado diretamente ao veículo de comunicação, após o aceite dos serviços, de acordo com as respectivas Autorizações de Divulgação emitidas pela CONTRATANTE [...].

(Grifos meus)

Assim, o simples fato de terem sido realizados pagamentos a terceiros - sob forma de compra direta de pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela divulgação de conteúdo - não constitui irregularidade, desde que relacionados a contrato com agência de publicidade, porquanto autorizado pela Lei nº 12.232/2010.<sup>14</sup>

6

Cabível, entretanto, oficialiar a unidade gestora para que esclareça e comprove documentalmente a origem dos

<sup>14</sup> Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei. § 1º O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no caput deste artigo exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido. § 2º No caso do § 1º deste artigo, o contratado procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante, sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato. § 3º O fornecimento de bens ou serviços de valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite previsto na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, está dispensado do procedimento previsto no § 2º deste artigo.  
(Grifos meus)



empenhos cujos dados não evidenciam essa correlação. São eles, os de n°s: 3868 a 3871, 4346, 4881 a 4883, 5518, 6390, 7738, 8312 e 644, todos do ano 2017.

Referente à divulgação de material publicitário em *blog's* e redes sociais, cabe consignar que a Lei n° 12.232/2010 permite a utilização de formas inovadoras de comunicação, inclusive em consonância com novas tecnologias.<sup>15</sup> Outrossim, a escolha do vencedor passou pela análise individualizada e julgamento do plano de comunicação publicitária,<sup>16</sup> que engloba, dentre outros quesitos, a estratégia de mídia e não mídia.<sup>17</sup>

Por outro lado, a lei em realce prevê expressamente a divulgação de informações relativas ao contrato de publicidade em sítio eletrônico específico, de forma a permitir, inclusive, a identificação dos fornecedores de serviços especializados e veículos de divulgação.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Art. 2° [...] § 1° Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes: [...] III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias. (Grifo meu)

<sup>16</sup> Art. 11 [...] § 4° O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento: [...] III - análise individualizada e julgamento do plano de comunicação publicitária, desclassificando-se as que desatenderem as exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório, observado o disposto no inciso XIV do art. 6° desta Lei;

<sup>17</sup> Art. 7° O plano de comunicação publicitária de que trata o inciso III do art. 6° desta Lei será composto dos seguintes quesitos: [...] IV - estratégia de mídia e não mídia, em que o proponente explicitará e justificará a estratégia e as táticas recomendadas, em consonância com a estratégia de comunicação publicitária por ela sugerida e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório, apresentada sob a forma de textos, tabelas, gráficos, planilhas e por quadro resumo que identificará as peças a serem veiculadas ou distribuídas e suas respectivas quantidades, inserções e custos nominais de produção e de veiculação. (Grifos meus)

<sup>18</sup> Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados. Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.

Não verificado o cumprimento dessa exigência legal, reputo pertinente requerer informações e documentos à unidade gestora.

Por último, em relação à responsabilidade da empresa privada contratada para realização da “Festa do Pinhão” pela divulgação do evento, o denunciante não trouxe elementos mínimos a recomendar a investigação, tratando-se de simples conjectura. Não fosse isso, o contrato celebrado com a agência de publicidade previa expressamente a impossibilidade de a Prefeitura de Lages contratar tais serviços com outros fornecedores.<sup>19</sup>

## 2.2 - Despesas com publicidade da Câmara de Vereadores de Lages

Conquanto na relação de empenhos o denunciante não tenha realizado nenhum destaque de serviços de publicidade da Câmara Municipal, todos dizem respeito ao Contrato nº 18/2012, celebrado com *Procedere Marketing Ltda.*<sup>20</sup>

8

No Portal da Transparência, apurei que a avença teve origem no edital de concorrência nº 2/2012.<sup>21</sup> Apesar de o sítio eletrônico da unidade não disponibilizar editais anteriores a 2013,<sup>22</sup> logrei acesso ao seu conteúdo pelo Portal do Cidadão e sistema e-Sfinge desta Corte de Contas.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> CLÁUSULA SEGUNDA - OBJETO [...] 2.2 A CONTRATADA atuará de acordo com solicitação do Município de Lages e terá exclusividade em relação a os serviços previstos no item 2.1. não podendo o Município contratar outra agência, mas podendo a Contratada prestar serviços para outros entes públicos e privados.

<sup>20</sup> Fls. 39/43.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.camaralages.sc.gov.br/transparencia>>. Acesso em: 8-4-2019.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.camaralages.sc.gov.br/camara/conteudo/0/Licitacoes/5/>>. Acesso em 8-4-2019.

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=gobernolicitacao&nu\\_ano=2012&id\\_modalidade=3](http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=gobernolicitacao&nu_ano=2012&id_modalidade=3)>. Acesso em 8-4-2019.



O documento não deixa dúvidas de que a contratação se deu nos moldes da Lei nº 12.232/2010, aplicando-se tudo o quanto asseverado anteriormente.

Por outro lado, além de não divulgar editais de licitação antigos, com abrangência pelo menos do período posterior à Lei nº 12.527/2011, a unidade gestora não promove a divulgação específica dos serviços de publicidade nos termos exigidos pelo já mencionado art. 16 da Lei nº 12.232/2010.

Assim, cabível a requisição de informações e documentos a esse respeito.

### **3 - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, no uso das atribuições conferidas pelo art. 23, X, do Regimento Interno do MPC/SC,<sup>24</sup> decido pela adoção das seguintes providências:

3.1 - CONHECIMENTO PARCIAL dos fatos denunciados, conforme razões aduzidas no item 2 desta manifestação. 9

3.2 - DILIGÊNCIA à Prefeitura de Lages, na pessoa do prefeito, Sr. Antonio Ceron, solicitando, no prazo de 10 (dez) dias úteis, informações e documentos sobre:

3.2.1 - Empenhos nºs 3868 a 3871, 4346, 4881 a 4883, 5518, 6390, 7738, 8312 e 644, todos do ano 2017, a fim de esclarecer se estão vinculados ao Contrato nº 1/2016 celebrado com *JSMAX Publicidade e Propaganda LTDA - ME* ou a outra origem, especificando-a neste caso;

3.2.2 - Divulgação de dados no site da Prefeitura (seção "Editais Antigos" de licitação) e no Portal da Transparência, com abrangência, no mínimo, do período de

---

<sup>24</sup> Art. 23. Incumbe aos Procuradores do Ministério Público de Contas, dentre outras atribuições: [...] X - expedir ofícios, notificações e requisições de documentos e informações no âmbito de suas atribuições, independentemente de tramitação inicial de processo ou de delegação do Procurador-Geral;

vigência da Lei nº 12.527/2011 (art. 8º, § 1º, IV, c/c o art. 47), em face das inconsistências apontadas do item 2.1 desta manifestação.

3.2.3 - Cumprimento ao art. 16 da Lei nº 12.232/2010, o qual exige que as informações sobre a execução do contrato de publicidade, com o nome dos fornecedores de serviços especializados e veículos, sejam divulgadas em sítio próprio na rede mundial de computadores.

3.3 - DILIGÊNCIA à Câmara de Vereadores de Lages, na pessoa do seu presidente, o Sr. Vone Scheuermann, solicitando, no prazo de 10 (dez) dias úteis, informações e documentos sobre:

3.3.1 - Divulgação de editais de licitação no sítio eletrônico da Câmara Municipal, com abrangência, no mínimo, do período de vigência da Lei nº 12.527/2011 (art. 8º, § 1º, IV, c/c o art. 47), em face das inconsistências apontadas do item 2.2 desta manifestação.

10

3.3.2 - Cumprimento ao art. 16 da Lei nº 12.232/2010, o qual exige que as informações sobre a execução do contrato de publicidade, com o nome dos fornecedores de serviços especializados e veículos, sejam divulgadas em sítio próprio na rede mundial de computadores.

3.4 - DAR CIÊNCIA à Ouvidoria do Ministério Público de Contas a respeito do conhecimento parcial da denúncia e da realização de diligências.

Florianópolis, 10 de abril de 2019.

ADERSON FLORES  
Procurador de Contas