DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 8135/2021

PROCESSO TC/MS	:	TC/9495/2020
PROTOCOLO	:	2053584
ÓRGÃO	:	MUNICÍPIO DE PARANAÍBA
ORDENADOR DE DESPESA	:	RONALDO JOSÉ SEVERINO DE LIMA
CARGO DO ORDENADOR	:	PREFEITO MUNICIPAL (1/1/2017 – 31/12/2020)
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N. 2/2020
TIPO DE PROCESSO	:	CREDENCIAMENTO N. 3/2020
CREDENCIADO(S)	:	1- RADIO LIBERDADE DE PARANAÍBA-EPP 2- RADIO DIFUSORA PARANAIBENSE LTDA-ME 3- FUNDAÇÃO STÊNIO CONGRO
OBJETO	:	CREDENCIAMENTO DE EMPRESA(S) PRESTADORA(S) DE SERVIÇOS DE EMISSORA DE RÁDIO FM, SEM EXCLUSIVIDADE, COM CANAL ABERTO, COMERCIAIS E QUE POSSUAM SINAL DE TRANSMISSÃO NO MUNICÍPIO DE PARANAÍBA-MS OBJETIVANDO LEVAR À POPULAÇÃO INFORMAÇÕES DE CONTEÚDO EDUCATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOBRE A PANDEMIA DA COVID-19.
VALOR INICIAL	:	R$ 75.000,00
RELATOR	:	CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

A matéria em exame refere-se ao **Credenciamento n. 3/2020**, decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 2/2020, formalizado entre a Secretaria de Saúde Pública de Paranaíba e as empresas Rádio Liberdade de Paranaíba – EPP, Rádio Difusora Paranaibense Ltda. –ME e Fundação Stênio Congro, tendo como objeto o credenciamento de empresa(s) prestadora(s) de serviços de emissora de Rádio FM, sem exclusividade, com canal aberto, comerciais e que possuam sinal de transmissão no Município de Paranaíba-MS, objetivando levar à população informações de conteúdo educativo e de orientação sobre a pandemia da covid-19, com prazo de vigência de 3 meses.

Ao analisar os documentos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) concluiu na Análise ANA – 9936/20200 (pç. 40, fls. 230-233) "*pela Irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação nº 02/2020 - Credenciamento nº 03/2020 realizado pelo Município de Paranaíba (...)*", vez que o objeto do credenciamento configura serviço de natureza comum, sujeito, portanto, às regras da licitação, e porque as atividades de publicidade e divulgação não estão abrangidas pela exceção do art. 25, II, da Lei (federal) n. 8.666/93.

Na sequência, o Procurador do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu Parecer PAR – 3ª PRC – 3585/2021 (pç. 42, fls. 235-237), opinando pelo seguinte julgamento: "*Diante do exposto, pode-se afirmar que a inexigibilidade de licitação nº 2/2020 - Credenciamento nº 3/2020 foi conduzida de forma **regular**, com lastro nas disposições insculpidas no artigo 59, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012*".

É o Relatório.

DECISÃO

Analisando o teor dos autos, de acordo com a primeira análise emitida pela unidade de auxílio técnico (pç. 20, fls. 194-197), não houve observância à regra do art. 25, II, da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, que prevê os requisitos para a inexigibilidade de licitação, alegando que os serviços ligados à comunicação deveriam ser realizados por agência de publicidade especializada.

Após as insurgências da unidade de auxílio técnico foi oportunizado à Sra. Débora Queiroz de Oliveira (Secretária Municipal de Saúde) e ao Sr. Ronaldo José Severino de Lima (Prefeito Municipal à época) o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme INT – G.FEK – 8406/2020 (pç. 23, fl. 200) e INT – G. FEK – 8407/2020 (pç. 24, fl. 201), ao que compareceram prestando esclarecimentos, oferecendo justificativas e apresentando documentos necessários para compor a instrução processual, manifestando, em síntese, que inexistem irregularidades na Inexigibilidade de Licitação n. 2/2020 e no Credenciamento n. 3/2020, conforme os argumentos expostos (pç. 30, fls. 207-215).

A princípio, o jurisdicionado declarou que a escolha da modalidade licitatória incide sobre a impossibilidade de se contratar com agência de publicidade para a realização de serviço de comunicação, pelo fato de ter assinado um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (pç. 30, fl. 208).

Tal condição conflitou com a necessidade do município de informar e divulgar conteúdo de combate e prevenção à pandemia de covid-19, de extrema importância para a população, razão pela qual lançou mão do instituto do credenciamento para contratar todas as rádios existentes no município, a fim de atingir o objetivo proposto.

Ademais, asseverou que o art. 25 da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, trata-se de um rol exemplificativo que permite interpretar a expressão “inviabilidade de competição” como serviço que pode ser prestado por todos os licitados satisfazendo o interesse da Administração, como é o caso do credenciamento.

Logo, o credenciamento enquanto método de contratação direta permite que o Poder Público pré-qualifique todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório. Nesse procedimento o valor do serviço será previamente definido pela Administração, aproveitando melhor os recursos públicos.

Em um segundo momento, a DFS (pç. 40, fls. 230-233) ratificou a decisão pela irregularidade do credenciamento, já que o jurisdicionado não apresentou o Termo

de Ajustamento de Conduta supracitado, e que tal limitação não poderia influir nos assuntos relacionados à pandemia de covid-19.

Por fim, explica com base no art. 25, II, da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, que o objeto em questão não se insere nos requisitos atinentes à inexigibilidade, no que se refere notória especialização do profissional ou da empresa e natureza singular do serviço, e colaciona o Acórdão n. 550/2044 do TCU, corroborando sua fundamentação. Motivo pelo qual se faz necessária a instauração de procedimento licitatório para a contratação de agência de publicidade.

Feitas tais considerações, passo a decidir.

O objetivo do Credenciamento n. 3/2020, decorrente da Inexigibilidade de licitação n. 2/2020, consiste na divulgação de peças institucionais da Secretaria Municipal de Saúde, através de inserções de atos legais, programas de utilidade pública e campanhas institucionais, **levando à população informações de conteúdo educativo e orientação sobre a pandemia de covid-19**, conforme apresenta o memorial descritivo (pç. 3, fls. 6-12).

Os serviços foram prestados com inserções de atos legais de, no mínimo, 30 segundos, veiculadas de segunda a segunda, das 7h às 20h, com ou sem gravação da própria emissora, no valor de R$ 25,00 (vinte e cinco reais), com vigência de 3 (três) meses, conforme item 2.2.1 do Edital de Chamamento para o Credenciamento n. 3/2020.

Em que pese a unidade de auxílio técnico (pç. 20, fl. 194-197) ter considerado indevida a adoção da contratação realizada pelo município por intermédio do credenciamento, afirmando que este tipo de contratação deveria ocorrer por meio de agência de publicidade, com a devida *vênia*, entendo que, por se tratar de conteúdo produzido pela própria Administração Municipal, sem envolver trabalho intelectual, estudo, planejamento, conceituação, concepção e criação de material complexo, a contratação não necessita ser regida pela Lei n. 12.232, de 2010, que prevê a licitação de agências de publicidade para a veiculação de atividades complexas, que demandem caráter intelectual e criativo em suas várias etapas.

Nesse sentido, colaciono o Acórdão n. 308/2012 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR) sob relatoria do Conselheiro Heiz Georg Herwig, que manifestou sobre o assunto:

> Lei nº 12.232/2010 é aplicável no âmbito restrito dos serviços de publicidade de maior complexidade, que envolvam um conjunto de atividades realizadas integradamente e que, obrigatoriamente, sejam prestados por intermédio de agências de propaganda, e nos demais termos acima consignados (grifo nosso).

Assim sendo, a contratação de TVs, rádios e jornais para a prestação de serviços de divulgação de conteúdo e material já produzido, que não envolva traba-

lho intelectual, não se enquadra no conceito de atividades complexas. Logo, cabe à Administração definir critérios que melhor atendam ao interesse público, com base na Lei n. 8.666, de 1993, e art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Outrossim, os serviços de publicidade e divulgação estão dispostos no art. 2º da Lei n. 8.666, de 1993, c/c art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF/88), que dispõem:

> **Lei n. 8.666/1993**
>
> **Art. 2º** As obras, **serviços, inclusive de publicidade**, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.
>
> **CF/1988**
>
> **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:
> (...)
> **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços,** compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por sua vez, o art. 25, II, da Lei Geral de Licitações e Contratos, prevê as circunstâncias hipotéticas de inexigibilidade de licitação *"para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, profissionais ou empresas com notória especialização,* ***vedada para serviços de publicidade e divulgação".***

Nesse passo, pertinente é a lição de Joel de Menezes Niebuhr (*Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*, 2015, p. 163-164):

> **Aproveitando o ensejo, agrega-se que, nada obstante a ressalva contida na parte final do inciso II do artigo 25, cujo teor, repita-se, veda a inexigibilidade para contratação de serviços de publicidade e de divulgação, se tais serviços realmente forem de natureza singular, é lícita a inexigibilidade, por força da situação fática de inviabilidade de competição, que, ao menos no que se refere à inexigibilidade, prevalece sobre as disposições normativas**.

O tema é cingido de complexidade, porém, durante a atual crise mundial, oriunda pandemia do covid-19, é razoável e salutar considerar improvisações administrativas, desde que visem o claro atingimento do interesse público.

Significa dizer que, levando em conta o combate à grave e prolongada crise sanitária e os problemas reais enfrentados pelo município, entendo que o jurisdicionado procedeu da melhor forma que poderia neste momento, credenciando, sem exclusividade, TODAS as emissoras de rádio FM do Município de Paranaíba, para divulgar conteúdos de caráter educativo e de orientação social sobre a pandemia, decorrente do novo coronavírus - covid-19.

Ora, a divulgação dessas ações por meio das rádios locais é de ampla disseminação, tem um alcance eficaz, pois atinge um grande número de pessoas, é, sem dúvida, o meio mais popular de divulgação de informações de interesse da coletividade, na medida em que utiliza de linguagem simples e direta, de fácil compreensão pela população.

Vale registrar que o credenciamento é um sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados para prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

Portanto, confirmado que a demanda é melhor atendida pela contratação do maior número de interessados possível, é legítima a instauração do credenciamento.

A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido o sistema de credenciamento como procedimento que decorre da inviabilidade de competição.

Acrescento, nesse prumo, o magistério de Jorge Ulisses Jacoby (*Vade-mécum de licitações e contratos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 1047), que diz:

> Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que **satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavr**a, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação (grifo nosso).

Cumpre destacar, neste contexto, o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) no sentido de que o credenciamento somente se aplica

para a transmissão radiofônica de publicidade, desde que os requisitos sejam preestabelecidos e uniformes e que haja a contratação de todos os interessados, conforme os prejulgados n. 1537 e 1788, abaixo relacionados:

> **Prejulgado 1537** (Processo CON-04/01531180, Parecer COG – 107/04, Decisão 1136/2004, Câmara Municipal de Tijucas, Relator Conselheiro Luiz Suzin Marini, sessão 24/5/2004):
>
> **Para a transmissão radiofônica de sessões legislativas, além da contratação por meio de licitação, a Câmara de Vereadores pode realizar sistema de credenciamento de todas as emissoras de rádio interessadas, mesmo no caso de rádio comunitária, legalizada, quando não for a única a ser captada pelos habitantes do município.**
>
> **É lícita a contratação mediante credenciamento, quando aberto a todos os interessados, desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Câmara, vinculação ao termo que inexigiu a licitação, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades e foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação**.
>
> O objeto de divulgação contratado deve ser distribuído de forma equânime e imparcial dentre as emissoras radiofônicas pré-qualificadas.
>
> **Prejulgado 1788** (Processo CON – 05/04196502, Parecer COG – 959/05, Decisão 689/2006, Câmara Municipal de Ipumirim, Relator Conselheiro Salomão Ribas Junior, Sessão 20/3/2006):
>
> **1. Para a divulgação de atos administrativos, avisos e outros procedimentos que venham ao encontro do interesse da coletividade por meio de transmissão radiofônica, os Poderes Executivo e Legislativo da municipalidade, além da contratação por meio de licitação, podem realizar sistema de credenciamento de todas as emissoras interessadas**, mesmo no caso de rádio comunitária, quando não for a única a ser captada pela população do município.
>
> **2. É plausível a contratação através de credenciamento quando aberto a todos os interessados**, **desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Administração, vinculação ao termo que autorizar o credenciamento, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades, bem como o foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação.**
>
> 3. O objeto de divulgação contratado deve ser distribuído **com equidade e imparcialidade** entre as emissoras de rádio pré-qualificadas (grifo nosso).

Desse modo, a situação considerada nos autos do Prejulgado 1788, acima

em destaque, guarda relação com o objeto do credenciamento em exame.

Assim, quando se tratar de ações condicionadas ao próprio texto condicional, isto é, possuir "caráter educativo, informativo ou de orientação social", sem a difusão de "nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos", nos termos do art. 37, §1º, da CF/88, haverá a possibilidade de pré-qualificação de todas as emissoras de rádio captadas pelos munícipes, com a contratação de todas que tiverem interesse que satisfaçam os requisitos previamente.

Isso posto, considerando todos os argumentos jurídicos e fáticos relacionados, entendo que o Credenciamento n. 3/2020, decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 2/2020, deve ser declarado regular.

Ante o exposto, acolho o parecer do Procurador do Ministério Público (MPC) e **decido** nos termos de:

I - declarar, com fundamento no art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade do Credenciamento n. 3/2020**, decorrente da **Inexigibilidade de Licitação n. 2/2020**, formalizado entre a Secretaria de Saúde Pública de Paranaíba e as empresas Rádio Liberdade de Paranaíba – EPP, Rádio Difusora Paranaibense Ltda. –ME e Fundação Stênio Congro;

II- intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

É a Decisão.

Campo Grande/MS, 16 de julho de 2021.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

MCL/LAC