

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202017697000131

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 546/2020 - GAB

EMENTA: CONTRATOS DE PUBLICIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO TEMPORAL PARA ALÉM DO PRAZO PREVISTO NO § 4º DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666/93. APLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020. ALTERAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.

1. Processo inaugurado com o **Ofício nº 51/2020 SECOM** (000012509679), da lavra do titular da Secretaria de Estado de Comunicação, externando a preocupação com a aproximação do término dos Contratos de prestação de serviços de publicidade e a suspensão cautelar pelo Tribunal de Contas do Estado da licitação, outrora deflagrada, para a contratação de objeto similar e, em razão disso, formula várias perguntas que, ao serem respondidas, nortearão sua decisão.

2. A Pasta consulente registra no expediente acima mencionado, que *“considerando a pandemia do coronavírus (COVID-19), é primordial que o Estado se comunique com seus cidadãos. E uma das*

maneiras mais eficientes é por meio de campanhas publicitárias em todos os veículos de comunicação”.

3. Com isso, a Pasta consulente indaga: a) se seria possível celebrar Termo Aditivo excepcional aos Contratos; b) em caso negativo, quais os trâmites legais para que sejam realizados os Contratos emergenciais; c) se nesse caso precisará de consulta prévia ao TCE; d) se a escolha das agências publicitárias deverá ser com as atualmente contratadas ou de livre escolha do gestor; e) se o valor do Contrato poderá ser livremente aplicado de acordo com as necessidades; f) na licitação em curso, por conter etapas presencial, podem ser mantidas, desde que se observem os protocolos de segurança, ou se poderão ser revertidas para entrega via malote ou por meio eletrônico.

4. Esclareço de antemão, que as orientações jurídicas requestadas serão prestadas seguindo a ordem das dúvidas registradas no Ofício inaugural e, quando for necessário à compreensão do caso, a interligação entre elas.

5. É o resumo do necessário.

6. Tendo em vista a existência de Contratos vigentes e destinados à prestação de serviços de publicidade, relevante averiguar a possibilidade jurídica da prorrogação dos mesmos.

7. O art. 57, inciso II e § 4º, da Lei nº 8.666/93 prescreve:

"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;

(...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses."

8. Nesse contexto, os Contratos que têm como objeto a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, em regra, poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a

60 (sessenta) meses. Contudo, **em casos excepcionais**, esse prazo poderá ser dilatado por até 12 (doze) meses, desde que devidamente justificado e autorizado pela autoridade competente.

9. Infere-se que no Ofício inaugural há referência ao processo nº 201300028000495 que, ao ser acessado, inicia com as peças atinentes ao Quinto Termo Aditivo.

10. Não obstante, o **Despacho “GAB” nº 001126/2018**^[1] (2288134), registra que o ajuste por ele analisado teve a vigência iniciada em 25.04.2014. Compulsando o processo mencionado no parágrafo antecedente, observa-se que os outros nove ajustes iniciaram suas vigências nos últimos dias de abril de 2014.

11. Com isso, no fim deste mês, os 10 (dez) Contratos atingirão o prazo de 72 (setenta e dois) meses, posto que no ano passado eles foram prorrogados excepcionalmente com escora no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/93, não sendo, portanto, possível a celebração de outro Termo Aditivo para a dilação do prazo de vigência, mesmo com espeque na decretação da situação de emergência na saúde pública no Estado de Goiás, pelo Decreto Estadual nº 9.633, de 13 de março de 2020.

12. Todavia, o expediente consulente consigna que a Administração Pública não pode prescindir desses serviços de publicidades, porquanto os mesmos serão utilizados para que o “*Estado se comunique com seus cidadãos*” a fim de esclarecer sobre pontos relevantes e atinentes à situação de emergência na saúde pública vivenciada nesta unidade da federação, em razão da Infecção Humana pelo novo *coronavírus* (2019-nCoV).

13. Com efeito, as campanhas de publicidades voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional advinda da COVID-19, permitem que o Estado, como fundamento nas disposições da Lei Federal nº 13.979/2020, realize as contratações necessárias para a veiculação daquelas.

14. Num passado recente, esta Casa traçou, por meio do **Despacho nº 415/2020 GAB** (000012254445), as orientações atinentes à aplicação do regramento federal. Depois desta manifestação foi proferida a Medida Cautelar na ADI 6.357 MC/DF, que concedeu interpretação conforme à Constituição Federal de alguns artigos da LRF para, “*durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19*”. (g. n.)

15. Nesta perspectiva, a Secretaria de Estado de Comunicação poderá utilizar as orientações jurídicas insertas nos expedientes acima mencionados, para, no exercício de sua competência administrativa, nortear os procedimentos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública, sem, contudo, **perder o foco de que somente as ações voltadas ao combate da pandemia poderão se valer das flexibilizações conferidas em diversos dispositivos da Lei Federal nº 13.979/2020 e pela Medida Cautelar na ADI 6357 MC/DF, proferida pelo STF.**

16. Uma vez deflagrado o procedimento tendente à contratação de serviços de publicidade voltada ao enfrentamento da emergência de saúde pública, quer seja por meio de licitação ou por sua dispensa, deverá a SECOM, com escora no art. 263, § 5º, do Regimento Interno do TCE-GO: “*alimentar eletronicamente o sistema de dados disponibilizado pelo Tribunal de Contas, mencionado no § 4º, com as informações relativas a todos os editais de licitação e atos de dispensa e inexigibilidade, no prazo máximo de dois dias contados de sua publicação, sob pena de multa*”.

17. Seguindo, pois, as disposições do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, não é necessária a feitura de consulta prévia a esta Corte para a realização de Contratos voltados ao enfrentamento do estado de emergência de saúde pública.

18. A Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem agir segundo os princípios elencados no *caput* do art. 37 da Carta Federal, mesmo em momentos críticos, como o atual.

19. Assim, a escolha da(s) agência(s) de publicidade deverá pautar-se pelos princípios inerentes a administração pública e, por conseguinte, em hipótese alguma, distanciar-se do **princípio da impessoalidade e da motivação dos atos administrativos**.

20. Em relação ao valor do Contrato e o percentual de desconto a ser ofertado pelas proponentes devem estar condizentes com o preço praticado no mercado, apuráveis de acordo com as prescrições do inciso VI do art.4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020.

21. Além da continuidade na prestação dos serviços de publicidade, a consulente demonstra preocupação com a licitação deflagrada no ano passado para a contratação de agências de publicidades, em substituição aos Contratos que em breve findarão.

22. Sustenta a consulente, que na versão atual do Edital de licitação há etapas presenciais, cuja manutenção pode gerar impugnações, tendo em vista as dificuldades que empresas sediadas em outras localidades encontrariam para delas participarem.

23. As ponderações da SECOM são pertinentes e devem ser consideradas na decisão de mantê-las ou suprimi-las.

24. Segundo o magistério de Marçal Justen Filho, o Edital “*contém as regras fundamentais acerca da licitação, disciplinando as exigências que serão impostas aos interessados e as regras procedimentais que serão adotadas*[2]”.

25. Por seu turno, o art. 40 da Lei nº 8.666/93 prescreve as regras mínimas do Edital, dentre as quais destaque, em razão da pertinência com o debate, a disposta pelo inciso IV do seu § 2º:

"§ 2º *Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:*

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

(Redação

dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

*IV - **as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.*** (original sem destaque)

26. Desse modo, quando a administração pública defini as regras do ato convocatório deve ter em mira a satisfação do interesse público, conjugado com a satisfação dos fins primários da licitação, quais sejam: conferir o direito de participação do maior número de interessados e obter a melhor proposta.

27. Com foco nestes dois pontos serão definidas as regras que nortearão o procedimento, as quais, em razão do **princípio da vinculação ao Edital**, envergarão a Administração Pública e os licitantes. Enquanto não for publicado o Edital, plausível se mostram as modificações necessárias à ampliação da competitividade e da observância do princípio da impessoalidade.

28. Nos casos em que o Edital já tiver sido publicado, também é possível modificá-lo, em prol do interesse público, desde que, nos termos do § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93, seja procedida a *“divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”*.

29. É de conhecimento geral que o Governador do Estado editou o Decreto Estadual nº 9.366, de 13.03.2020, confirmando a situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo *coronavírus* (2019-nCoV).

30. O art. 2º, incisos VIII e IX, do normativo mencionado no parágrafo antecedente suspendeu o *“ingresso e circulação, no território do Estado de Goiás, de transporte interestadual de passageiros, público e privado, incluindo por aplicativos, proveniente de Estado ou com passagem por estado em que foi confirmado o contágio pelo coronavírus ou decretada situação de emergência”* e a *“operação aeroviária com origem, escala ou conexão em estados e países com circulação confirmada do coronavírus ou situação de emergência decretada”*.

31. Nessa perspectiva, as alterações do Edital voltadas à ampliação da competição, mediante o “*envio de materiais por malote ou entrega online*”, como registrado no Ofício consultivo, são medidas plausíveis de serem adotadas, desde que conste do Edital e as medidas empregadas estejam ao alcance dos interessados. Vale dizer que, todos os desdobramentos desta regra devem integrar o ato convocatório de forma clara e objetiva, facilitando a compreensão dos leitores.

32. No cenário atual, deve o administrador público ter muita cautela ao decidir se mantém ou não as etapas presenciais em licitações, pois é incerto o momento em que as diversas unidades da federação cessarão as medidas de isolamento social em busca do controle da disseminação do novo *coronavírus* e, por conseguinte, a preservação da funcionalidade do sistema de saúde. Diante dessa incerteza, recomendável que a Pasta consulente pondere as opções e **escolha aquela que melhor resguardará o interesse público, ampliará a competição e reverenciará o princípio da impessoalidade.**

33. **Por derradeiro, alerto que as medidas excepcionais devem ser demonstradas e, se possível, comprovadas, a fim de que, no futuro, os órgãos de controle não as reconheçam como ilegítimas, em razão do desvio de finalidade.**

34. Uma vez traçada a orientação postulada determino o retorno dos autos à **Secretaria de Estado de Comunicação, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

[1] *Processo nº 201400028001276*

[2] *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revistas dos Tribunais, 16ª, São Paulo:2014, p. 705;*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 15/04/2020, às 10:11, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000012547559 e o código CRC 40D63DE8.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência:
Processo nº 202017697000131

SEI 000012547559