



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 06/03/13**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**M-004**

**PROCESSO:** TC-000144/989/13-4  
**REPRESENTANTE:** JORNAL GAZETA SP LTDA. EPP.  
**REPRESENTADA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS  
**PREFEITO:** EVERTON OCTAVIANI  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DA TOMADA DE PREÇOS N° 001/13, DO TIPO MENOR PREÇO POR UNITÁRIO, PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS, OBJETIVANDO A CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA JORNALÍSTICA COM CIRCULAÇÃO DIÁRIA NO MUNICÍPIO DE AGUDOS E REGIÃO, PARA SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO DE ATOS OFICIAIS DO PODER EXECUTIVO PARA O EXERCÍCIO DE 2013, EM UM TOTAL PREVISTO DE 20.000 CM/COLUNA.

**1. RELATÓRIO**

**1.1** Trata-se de representação formulada por **JORNAL GAZETA SP LTDA. EPP.** contra o Edital da Tomada de Preços n° 001/13, do tipo menor preço por unitário, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS**, objetivando a contratação direta de empresa jornalística com circulação diária no Município de Agudos e região, para serviços de publicação de atos oficiais do Poder Executivo para o exercício de 2013, em um total previsto de 20.000 cm/coluna.

**1.2** A representante insurgiu-se contra o ato convocatório alegando que a exigência de apresentação de documento informando que a tiragem média auditada pelo IVC - Instituto Verificador de Circulação ("3.3.2.13") afronta os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade.

Nestes termos, o Representante requereu a suspensão liminar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

**1.3** Por essas razões, mediante decisão exarada em 14.02.2013 e referendada em 21.02.2013, determinei a paralisação do certame e fixei o prazo de 5 (cinco) dias para a Municipalidade prestar esclarecimentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Além disso, solicitei esclarecimentos sobre a ausência de previsão de participação de agências de publicidade no certame.

**1.4** No prazo assinalado, a Municipalidade apresentou justificativas. Ela ressaltou que referida exigência buscava apenas comprovar a tiragem em observância ao princípio da ampla publicidade dos atos da Administração Pública. No entanto, ela não apresentou esclarecimentos sobre a proibição de participação de agências de publicidade.

**1.5** A Chefia de ATJ manifestou-se pela **procedência** da representação, destacando que tal exigência deveria se dirigir apenas ao vencedor da licitação. No entanto, não entendeu necessário incluir a previsão de que agências de publicidade possam participar do certame.

**1.6** O Ministério Público de Contas também manifestou-se pela **procedência integral da representação**, destacando que o IVC apenas audita empresas afiliadas. Além disso, ressaltou que o Edital deve ser retificado para permitir a participação de agências de publicidade e para constar tiragem e circulação mínimas aceitas no certame. Confira-se:

O Instituto Verificador de Circulação - IVC é associação civil que faz aferição da circulação de jornais apenas das pessoas jurídicas a ela filiadas. Nesse sentido, há clara restrição à participação de empresas que não estão vinculadas ao IVC.

Exigir auditoria exclusivamente pelo IVC obrigaria, por via reflexa, uma empresa filiar-se ao IVC para que pudesse participar do certame. Nesse sentido, ressaltamos que a Constituição Federal, em seu artigo 8º, caput, estabelece de modo incisivo que "é livre a associação profissional ou sindical".

**Ainda que seja extremamente recomendável a comprovação da circulação do veículo de informação em que os atos oficiais serão divulgados, a forma como feita esta exigência no edital precisa ser revista, retirando-se a exclusividade da comprovação pelo IVC.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Entendo também que a **previsão acerca do momento da comprovação mereça o devido reparo. Na fase de habilitação, pode-se requerer declaração dos licitantes de que preencham as condições editalícias, sob pena de se extrapolar o rol de exigências elencado na lei nº 8.666/93, sendo caso de aplicação de seu art. 30, § 6º e da Súmula nº 14 deste Tribunal.**

Frise-se que a jurisprudência da Justiça de Contas Paulista firmou que a **comprovação da tiragem pode ser feita pelo vencedor do certame por qualquer meio idôneo (como exemplo: via Certidão do Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas no Estado de São Paulo, via auditoria do IVC, dentre outros).**

Ainda no tema afeto à comprovação de abrangência do veículo de informação a ser utilizado, é de se notar que o ato convocatório, embora exija comprovação auditada pelo IVC e, também, certidão de frequência diária, não dispõe acerca da tiragem e circulação mínimas aceitas no certame.

Assim, considerando que a contratação pretendida se refere a serviços de publicação de atos oficiais, entendo salutar que se alerte a representada no sentido de que, para adequado respeito ao princípio da publicidade, recomendável que sejam observados ainda os precedentes desta Corte acerca do conceito de jornal diário de grande circulação, nos aspectos atinentes à tiragem e circulação mínimas. Ademais, conforme bem asseverado no despacho que determinou a suspensão do certame, o ato convocatório não prevê participação de agências de publicidade na disputa. (Grifos nossos)

**1.7** A SDG também opinou pela **procedência integral** da representação, mencionado a decisão do Pleno no TC-1345/989/12 (Conselheiro Robson Marinho, Sessão 06/02/2013). No entanto, defendeu que a possibilidade de participação de agências de publicidade insere-se no âmbito da discricionariedade da Administração.

**É o relatório.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**TRIBUNAL PLENO**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**

**SESSÃO: 06/03/13**  
**TC-000144.989.13-2**

**SEÇÃO MUNICIPAL**

**2. VOTO**

**2.1** Trata-se de representação formulada por **JORNAL GAZETA SP LTDA. EPP.** contra o Edital da Tomada de Preços nº 001/13, do tipo menor preço por unitário, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUDOS**, objetivando a contratação direta de empresa jornalística com circulação diária no Município de Agudos e região, para serviços de publicação de atos oficiais do Poder Executivo para o exercício de 2013, em um total previsto de 20.000 cm/coluna.

**2.2** Conforme exposto no relatório, existem 3 (três) questões a serem analisadas no presente caso: (i) exigência de apresentação de atestado do IVC; (ii) ausência de previsão da participação de agências de publicidade; (ii) ausência de tiragem e circulação mínimas aceitas no certame.

**i. Exigência de apresentação de atestado do IVC**

**2.3** Dispõe o Edital:

3.3.2. O ENVELOPE N° 02 "Proposta Comercial" conterá a PROPOSTA COMERCIAL que será apresentada em uma via, que o licitante preencherá preferencialmente por meio mecânico, da qual constará, obrigatoriamente:

3.3.2.13. Tiragem ou tiragem média de cada edição (AUDITADA PELO IVC - INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULAÇÃO)

Verifica-se, portanto, que o Edital exige especificamente que (i) a comprovação da circulação seja por meio de declaração do IVC; e (ii) todos os licitantes a apresentem juntamente com as suas propostas.

Ocorre que tal exigência merece 2 (dois) reparos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Primeiro, a Municipalidade não pode exigir que a única comprovação aceita seja a do IVC uma vez que referida associação somente audita seus membros. Desse modo, o Edital deve aceitar qualquer comprovação feita por meio idôneo.

Nesse sentido, foi a decisão do Pleno no TC-1260/989/12 de Relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes (j. 19.12.12). Confira-se:

Embora o seu teor não faça menção expressa ao IVC, a regra deve ser adequada para prever que **a comprovação da circulação seja feita por certidão emitida por instituto ou órgão verificador de circulação ou por outro meio idôneo, nos termos do que se tem decidido em casos análogos, a exemplo do recente julgamento do Exame Prévio de Edital 1117.989.12-9**, que adiante transcrevo, para melhor visualização:

Censurável, todavia, a exigência para fins de qualificação técnica de "documento original ou cópia autenticada comprobatória de que a empresa é auditada pelo IVC (Instituto Verificador de Circulação) e tenha circulação paga (capital e interior / venda avulsa + assinantes) acima de 20 mil exemplares".

Com razão SDG, ao concluir que na fase de habilitação "pode-se requerer, no máximo, uma declaração dos licitantes no sentido de que preenchem as condições essenciais ao cumprimento do objeto da licitação, nos termos do § 6º do mesmo dispositivo legal supracitado, permitindo-se, além disso, que a comprovação do número de tiragens se faça por quaisquer meios idôneos." Nesse sentido as decisões do TC-014066/026/063 e TC- 34356/026/114.

Ademais, o momento da exigência também deve ser alterado. Na fase de habilitação, a Municipalidade pode requerer apenas uma declaração dos licitantes de que preencham as condições editalícias em estrito cumprimento ao art. 30, § 6º da Lei nº 8.666/93 e da Súmula nº 14 deste Tribunal.

**ii. Ausência de previsão da participação de agências de publicidade**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**2.4** Dispõe o Edital que:

DO OBJETO

O objeto da presente Tomada de Preços é a **contratação direta de empresa jornalística com circulação diária** no Município de Agudos e região, para serviços de publicação de atos oficiais do Poder Executivo Municipal para o exercício de 2013, num total previsto de 20.000 cm/coluna. (Grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que o objeto do Edital é especificamente a contratação de "empresa jornalística". Depreende-se disso uma vedação implícita da participação de agências de publicidade no certame.

Ocorre que tem sido comum que editais para contratação de serviços de publicação de atos oficiais possibilitem a participação de agências de publicidade, conforme se depreende dos julgados 000552/989/12-1, TC-001117/989/12-9 e TC-000432/989/12-7.

Assim sendo, com base no artigo 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup>, **RECOMENDO** que a Municipalidade possibilite a participação de agências de publicidade no certame, sendo que essa questão poderá ser analisada na análise ordinária da licitação e do contrato dela consequente.

---

<sup>1</sup> Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1o É vedado aos agentes públicos:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e **estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifos nossos)





**iii. Ausência de tiragem e circulação mínimas aceitas no certame**

**2.5** Em seu parecer, o Ministério Público de Contas ressaltou que embora o Edital exija certidão de frequência diária, ele não dispõe acerca da tiragem e circulação mínimas aceitas no certame. Desse modo, o Ministério Público de Contas recomendou que a Municipalidade atente para a jurisprudência deste Tribunal quanto à tiragem e circulação mínimas aceitas no certame.

De fato, este Tribunal assentou que a tiragem mínima diária de "jornal de grande circulação" é 20.000 (vinte mil) exemplares, conforme Consulta examinada no TC-6736/026/00, e decisões exaradas nos processos TC-34356/026/11 (Substituta de Conselheiro Cristiana de Castro Moraes, sessão de 7/12/11,) e TC 00001345.989.12-3 (Conselheiro Robson Marinho, sessão de 6/2/2013).

Desse modo, acolho o pronunciamento do Ministério Público de Contas e recomendo à Municipalidade que inclua no Edital as especificações de tiragem e circulação mínima conforme a jurisprudência deste Tribunal.

**2.6** Ante o exposto, **VOTO** pela **procedência total da representação** para que a Municipalidade reveja o item "3.3.2.13" do Edital de modo que (i) exija-se dos licitantes apenas uma declaração que observam as especificações do Edital; (ii) somente o licitante colocado em primeiro lugar tenha que apresentar comprovante de circulação e (iii) seja admitida a comprovação da circulação, pelo vencedor, mediante a apresentação de certidão emitida por instituto ou órgão verificador de circulação ou por outro meio idôneo. Além disso, **RECOMENDO** que a Municipalidade possibilite a participação de agências de publicidade no certame e que conste do Edital as especificações de jornal diário de grande circulação em observância dos precedentes desta Corte, tudo em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

**2.7** Por fim, os autos deverão seguir para a Diretoria de Fiscalização competente desta Corte para as



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**