# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 746685/25 |
| ASSUNTO: | CONSULTA |
| ENTIDADE: | CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ |
| INTERESSADO: | CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, MAJORIE CATHERINE CAPDEBOSCQ |
| RELATOR: | CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL |

**ACÓRDÃO Nº 2015/26 - Tribunal Pleno**

Consulta. Licitações e contratos. Serviços de publicidade. Lei n.º 12.232/2010 e Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade de prorrogação contratual por até 10 anos, desde que caracterizada a natureza contínua do serviço e demonstrada a vantajosidade da manutenção do ajuste. Aplicabilidade da fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021 às licitações de publicidade, nos termos do art. 189 da nova Lei de Licitações.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá, por meio de sua representante legal, Sra. *Majorie Catharine Capdeboscq*, na qual constam os seguintes questionamentos:

1. É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até 10 (dez) anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?
2. Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei n.º 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei n.º 8.666/93 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1.º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

A presente Consulta foi recebida pelo Despacho 1587/25 (peça 7), por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade exigidos pelo Regimento Interno desta Corte de Contas. Em seguida foram os autos remetidos à Escola de Gestão Pública para juntada de informação sobre a existência, no âmbito desta Corte, de jurisprudência sobre o tema.

Nos termos da Informação 2/26 (peça 9), foram encontradas duas decisões com força normativa que podem ter relação com tema tratado na presente Consulta (Consulta n.º 225358/2022 e Consulta n.º 114386/2011).

Após, os autos foram remetidos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF (peça 11), que se manifestou no sentido de que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização (Despacho 134/26, peça 13).

Por meio da Instrução 190/26 (peça 14), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) se manifestou acerca da possibilidade de prorrogação de contratos de serviços de publicidade por até 10 anos e da adoção de fase recursal única nas licitações regidas pela Lei n.º 12.232/2010.

Quanto ao primeiro ponto, concluiu que a possibilidade de prorrogação por até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, depende da caracterização do serviço como contínuo, nos termos do art. 6º, inciso XV, do mesmo diploma legal. Destacou que a definição de serviço contínuo não decorre da natureza genérica da atividade publicitária, mas da verificação, em cada caso concreto, de que a contratação atende necessidade administrativa permanente ou prolongada, distinguindo-se dos contratos por escopo, voltados à execução de demandas específicas e temporárias.

Quanto ao segundo quesito, entendeu pela incidência da fase recursal única prevista no art. 165, §1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021. Assentou que, embora a legislação especial faça remissão ao art. 109 da antiga Lei n.º 8.666/1993, o art. 189 da nova Lei de Licitações determina que todas as referências à legislação revogada devem ser interpretadas à luz do novo regime jurídico. Assim, entendeu aplicável às licitações de publicidade o sistema recursal concentrado instituído pela Lei n.º 14.133/2021, em observância aos princípios da celeridade, eficiência e racionalização procedimental.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Por fim, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 98/26 (peça 15), acompanhou integralmente o entendimento da CAIS quanto à possibilidade de prorrogação dos contratos de publicidade por até 10 anos, desde que caracterizados como serviços contínuos. Como ressalva, acrescentou que a prorrogação deve estar condicionada não apenas à previsão no edital, mas também à demonstração da vantajosidade da extensão contratual para a Administração.

No mais, o MPC igualmente aderiu ao entendimento da CAIS quanto à aplicação da fase recursal única prevista na Lei n.º 14.133/2021 às licitações de publicidade regidas pela Lei n.º 12.232/2010.

É o relatório

## 2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente consulta demanda a interpretação sistemática da Lei n.º 12.232/2010 e da Lei n.º 14.133/2021, especialmente no que se refere à disciplina aplicável aos contratos administrativos de publicidade e ao regime procedimental das respectivas licitações.

A análise dos questionamentos formulados exige a compatibilização entre o regime jurídico especial aplicável às agências de propaganda e as normas gerais instituídas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, observando-se os princípios da legalidade, eficiência, planejamento, segurança jurídica e continuidade da atividade administrativa.

### QUESTÃO 1

**É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até 10 (dez) anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?**

Inicialmente, cabe destacar que a contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública pode se submeter tanto ao regime geral da Lei n.º 14.133/2021 quanto ao regime especial previsto na Lei n.º 12.232/2010.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Submetem-se ao regime especial da Lei n.º 12.232/2010 os serviços prestados por intermédio de agências de propaganda, compreendendo o conjunto integrado de atividades de estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação, supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação. Tais serviços se destinam à promoção da venda de bens ou serviços, à difusão de ideias ou à informação do público em geral, nos termos dos arts. 1º e 2º da referida lei.

Por outro lado, quando ausentes os elementos caracterizadores da atividade típica de agência de propaganda, como nas hipóteses de assessoria de imprensa, comunicação institucional, relações públicas ou produção isolada de conteúdo, incidem as disposições gerais da Lei n.º 14.133/2021.

A solução da presente consulta exige, portanto, a análise acerca da possibilidade de enquadramento dos serviços de publicidade no conceito de serviço contínuo previsto no art. 6º, inciso XV, da Lei n.º 14.133/2021. Nos termos do referido dispositivo, consideram-se contínuos os serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas da Administração.

Nesse contexto, a caracterização da continuidade não decorre da natureza abstrata da atividade contratada, mas da necessidade administrativa a ser atendida no caso concreto. Em outras palavras, o elemento determinante consiste na permanência da demanda pública, e não apenas nas características intrínsecas da prestação.

É certo que os serviços publicitários desenvolvidos por agências de propaganda possuem, frequentemente, componente criativo, estratégico e variável, materializado em campanhas específicas, com objetivos delimitados, prazo determinado e entregas individualizadas, circunstância que pode aproximá-los dos contratos por escopo definidos no art. 6º, inciso XVII, da Lei n.º 14.133/2021.

Todavia, apesar do caráter episódico de campanhas individualmente consideradas, a contratação poderá assumir natureza contínua quando destinada ao atendimento permanente das necessidades institucionais, mediante a execução sucessiva e contínua de ações de publicidade institucional ao longo do tempo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Desse modo, o enquadramento dos serviços de publicidade como contínuos demanda motivação expressa e individualizada da Administração, baseada nas características concretas da contratação, não sendo admissível a adoção automática dessa natureza apenas em razão da denominação genérica da atividade contratada.

No que se refere à duração contratual, a Lei n.º 12.232/2010 não estabelece disciplina específica acerca da vigência dos contratos administrativos dela decorrentes. Assim, aplicam-se subsidiariamente as disposições gerais da Lei n.º 14.133/2021, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei n.º 12.232/2010.

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece, em seu art. 105, que a duração dos contratos deverá observar a disponibilidade dos créditos orçamentários. Embora os créditos orçamentários estejam vinculados à periodicidade anual do exercício financeiro, a legislação admite a celebração de contratos com vigência superior a um exercício, desde que observadas as condições legalmente previstas, especialmente a compatibilidade com o plano plurianual quando exigível.

No tocante aos contratos de prestação de serviços contínuos, o art. 106 da Lei n.º 14.133/2021 autoriza a celebração de contratos com prazo inicial de até cinco anos, desde que demonstrada, mediante motivação expressa, a maior vantagem para a Administração.

Além disso, da interpretação conjugada dos arts. 106 e 107 da Lei n.º 14.133/2021, conclui-se ser juridicamente possível a prorrogação sucessiva desses contratos até o limite de 10 anos, desde que mantidas as condições que justificaram a contratação continuada.

Entretanto, a possibilidade de prorrogação não afasta o dever de a Administração demonstrar, em cada renovação contratual, a permanência da vantajosidade econômica da manutenção do ajuste. Exige-se, portanto, análise formal e documentada acerca da compatibilidade dos preços contratados com os valores praticados no mercado, bem como da adequação da continuidade contratual ao interesse público.

A prorrogação contratual por períodos extensos demanda motivação qualificada, compatível com os princípios do planejamento, da eficiência e da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

governança das contratações públicas, de modo a evitar a perpetuação de ajustes sem reavaliação efetiva das condições de mercado.

Nesse contexto, recomenda-se que o instrumento contratual preveja mecanismos periódicos de reavaliação da vantajosidade da manutenção do ajuste, especialmente por ocasião das prorrogações.

Portanto, é juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, desde que: (i) os serviços contratados sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, mediante motivação expressa e fundamentada; e (ii) haja demonstração da vantajosidade econômica da prorrogação em relação à realização de novo procedimento licitatório.

**QUESTÃO 2**

**Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei n.º 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei n.º 8.666/93 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1.º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021?**

A Lei n.º 14.133/2021 instituiu, em seu art. 165, § 1º, inciso II, sistemática de fase recursal única, concentrando a interposição dos recursos administrativos ao final do procedimento licitatório, por ocasião da declaração do vencedor.

O questionamento formulado decorre do fato de a Lei n.º 12.232/2010 fazer referência expressa às alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 109 da antiga Lei n.º 8.666/1993, atualmente revogada.

A solução da controvérsia encontra-se no art. 189 da Lei n.º 14.133/2021, segundo o qual as referências feitas, em outros diplomas legais, à Lei n.º 8.666/1993 devem ser compreendidas como remissões ao novo regime jurídico das contratações públicas.

Trata-se de norma de integração legislativa destinada a preservar a coerência e a continuidade do sistema jurídico, evitando a necessidade de alteração formal de todos os diplomas legais que contenham remissões às legislações revogadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Assim, a superveniência da Lei n.º 14.133/2021 não afastou o procedimento especial previsto na Lei nº 12.232/2010, mas substituiu, nos pontos de remissão expressa à legislação anteriormente revogada, o regime jurídico aplicável.

Desse modo, a referência ao art. 109 da Lei n.º 8.666/1993, constante da Lei n.º 12.232/2010, deve ser interpretada como remissão ao art. 165 da Lei n.º 14.133/2021, impondo-se, consequentemente, a adoção da fase recursal única nas licitações de publicidade.

Cumpre ressalvar, contudo, que a Lei n.º 12.232/2010 prevê procedimento licitatório especial, dotado de peculiaridades próprias, especialmente no que se refere à análise das propostas técnicas, dos portfólios e das campanhas publicitárias apresentadas pelos licitantes.

Nesse cenário, a concentração recursal em fase única não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, mas apenas reorganização procedimental do momento de interposição dos recursos administrativos.

Por essa razão, compete à Administração estruturar adequadamente o edital e conduzir o procedimento licitatório de modo a assegurar que todos os atos relevantes praticados ao longo da licitação possam ser plenamente questionados no momento recursal oportuno.

Diante do exposto, **VOTO** por responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá nos seguintes termos:

**1.** É juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, desde que:

i) os serviços contratados sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, mediante motivação expressa e fundamentada, não sendo admissível o enquadramento automático em razão da natureza genérica da atividade; e

ii) seja demonstrada, em cada prorrogação, a vantajosidade econômica da manutenção contratual em relação à realização de nova licitação.

**2.** Deve ser adotada, nas licitações de publicidade submetidas à Lei nº 12.232/2010, a sistemática de fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, em razão da incidência do art. 189 do mesmo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

diploma legal, segundo o qual as remissões feitas à Lei nº 8.666/1993 devem ser compreendidas à luz do novo regime jurídico das contratações públicas. A concentração da fase recursal não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, cabendo à Administração estruturar o procedimento licitatório de modo a assegurar a possibilidade de impugnação de todos os atos relevantes do certame no momento recursal legalmente previsto.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

**3. VOTO DIVERGENTE** (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Consulta formulada pela **CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ**, na pessoa de sua representante legal, **Sra. MAJORIE CATHARINE CAPDEBOSCQ**, em que questiona a possibilidade de prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de 10 anos e sobre a possibilidade de fase recursal única.

O Conselheiro Relator Jose Durval Mattos do Amaral conclui, quanto à primeira questão, ser juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até dez anos, desde que os serviços sejam concretamente caracterizados como contínuos e demonstrada, em cada renovação, a vantajosidade econômica da manutenção do ajuste.

Em relação à segunda questão, entende que deve ser adotada fase recursal única nas licitações de publicidade submetidas à Lei n.º 12.232/2010, mediante aplicação do art. 165, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, por força da regra de integração estabelecida no art. 189 do mesmo diploma legal.

Todavia, acompanho parcialmente a resposta apresentada ao primeiro questionamento, propondo apenas o seu aprimoramento, a fim de explicitar os pressupostos e os limites da prorrogação contratual.

Quanto à segunda questão, **divirjo** da solução proposta, por entender que a aplicação subsidiária da Lei n.º 14.133/2021 não autoriza a supressão das oportunidades recursais expressamente previstas no procedimento especial da Lei n.º 12.232/2010.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

**QUESTÃO 1 - É possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo período de até dez anos, firmados no âmbito do Poder Legislativo, mediante a aplicação do art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, por se tratar de prestação de serviços continuados, desde que prevista no edital e no contrato?**

A Lei n.º 12.232/2010 estabelece disciplina especial para a licitação e a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, mas não contém regulamentação específica e exaustiva acerca da duração desses contratos.

Incidem, portanto, subsidiariamente, as disposições da Lei n.º 14.133/2021, conforme determinação expressa de seu art. 186. Essa aplicação deve ocorrer de maneira compatível com as particularidades do regime especial da contratação de serviços de publicidade.

A possibilidade de prorrogação depende, inicialmente, da caracterização concreta do objeto como serviço contínuo. Nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei n.º 14.133/2021, são contínuos os serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas da Administração.

A continuidade não decorre, portanto, da simples denominação do objeto como serviço de publicidade. O elemento determinante é a permanência da necessidade administrativa a ser atendida.

Campanhas publicitárias específicas, destinadas a determinado evento, programa ou finalidade delimitada, com prazo e entregas previamente individualizados, poderão apresentar natureza de contrato por escopo. Diversamente, a contratação destinada ao atendimento permanente das necessidades institucionais de publicidade e comunicação pública, mediante a execução sucessiva de ações ao longo do tempo, poderá ser caracterizada como serviço contínuo.

Esse enquadramento deve ser expressamente motivado nos documentos de planejamento da contratação, com base na realidade administrativa

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

e nas características do objeto, não sendo admissível presumir a continuidade apenas em razão da natureza genérica da atividade publicitária.

Caracterizado o serviço como contínuo, aplicam-se os arts. 105 a 107 da Lei n.º 14.133/2021. O art. 105 determina que a duração contratual seja prevista no edital, observadas a disponibilidade de créditos orçamentários e, quando o contrato ultrapassar um exercício financeiro, a previsão no plano plurianual, quando exigível.

O art. 106 admite a celebração inicial de contratos de serviços contínuos com prazo de até cinco anos. Por sua vez, o art. 107 permite prorrogações sucessivas, desde que haja previsão no edital e que a autoridade competente ateste a permanência da vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima decenal.

A prorrogação, contudo, não constitui consequência automática da caracterização inicial do serviço como contínuo. Em cada renovação, a Administração deverá demonstrar, mediante motivação atual e documentada: (a) a permanência da necessidade administrativa que justificou a contratação continuada; (b) a adequação da continuidade do ajuste ao interesse público; (c) a manutenção da vantajosidade das condições e dos preços contratados; (d) a compatibilidade dos valores com os preços praticados no mercado; (e) a existência de disponibilidade orçamentária; e (f) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis.

Também deve ser esclarecido que o limite de dez anos corresponde à vigência máxima total do contrato, abrangendo o prazo inicial e todas as prorrogações sucessivas. Não se trata, portanto, de autorização para prorrogar o contrato, isoladamente, por mais dez anos.

Assim, acompanho a conclusão da proposta de voto quanto à possibilidade jurídica da prorrogação, propondo, contudo, que a resposta seja aperfeiçoada nos seguintes termos:

**É juridicamente possível a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços de publicidade celebrados no âmbito do Poder Legislativo, inclusive daqueles regidos pela Lei n.º 12.232/2010, mediante aplicação subsidiária dos arts. 105 a 107 da Lei n.º 14.133/2021, desde que os serviços**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

**sejam concretamente caracterizados como contínuos, haja previsão no edital e sejam demonstradas, em cada prorrogação, a permanência da necessidade administrativa e a vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima total de dez anos.**

**QUESTÃO 2 - Deve-se adotar fase recursal única nas licitações de publicidade sujeitas à Lei n.º 12.232/2010, em razão da revogação do art. 109 da Lei n.º 8.666/1993 e da nova disposição recursal trazida pelo art. 165, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021?**

A proposta de voto sustenta que a referência ao art. 109 da Lei n.º 8.666/1993, constante da Lei n.º 12.232/2010, deve ser compreendida como remissão ao art. 165 da Lei n.º 14.133/2021, por força de seu art. 189, impondo-se, consequentemente, a adoção de fase recursal única.

Com a devida vênia, o art. 189 da Lei n.º 14.133/2021 não conduz à supressão das fases recursais expressamente estabelecidas pela legislação especial.

O art. 11, § 4º, da Lei n.º 12.232/2010 disciplina de forma detalhada a sequência do processamento e do julgamento das licitações de publicidade. Em seus incisos VIII, X e XIII, a lei determina expressamente a abertura de prazo para recurso em três momentos distintos: (a) após a publicação do resultado do julgamento das propostas técnicas; (b) após a publicação do resultado do julgamento final das propostas; e (c) após a decisão quanto à habilitação ou inabilitação dos licitantes.

A própria Lei n.º 12.232/2010, portanto, instituiu três oportunidades recursais sucessivas e vinculadas a atos específicos do procedimento licitatório.

As remissões feitas ao art. 109 da Lei n.º 8.666/1993 não são responsáveis pela criação desses momentos recursais. As fases decorrem diretamente dos incisos VIII, X e XIII do § 4º do art. 11 da Lei n.º 12.232/2010. A referência ao art. 109 complementava a disciplina quanto ao regime jurídico, à modalidade e ao processamento dos recursos cabíveis em cada etapa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

A revogação do art. 109 da Lei n.º 8.666/1993 não eliminou as determinações autônomas contidas na Lei n.º 12.232/2010, que permanece vigente e não teve os referidos dispositivos expressamente revogados.

O art. 186 da Lei n.º 14.133/2021 determina que suas disposições sejam aplicadas subsidiariamente à Lei n.º 12.232/2010. A subsidiariedade pressupõe a preservação da disciplina especial, permitindo a incidência da norma geral somente para suprir lacunas ou regulamentar aspectos não tratados de maneira específica.

Da mesma forma, o art. 189 estabelece que a Lei n.º 14.133/2021 se aplica às hipóteses em que a legislação faça referência expressa à Lei n.º 8.666/1993. Essa norma de integração permite substituir as regras revogadas pelas disposições correspondentes do novo regime, mas não autoriza afastar comandos procedimentais autônomos contidos na legislação especial.

A Lei n.º 14.133/2021 instituiu, em seu art. 165, § 1º, inciso II, a apreciação dos recursos em fase única no âmbito do procedimento licitatório geral por ela disciplinado. Essa sistemática concentra as insurgências relativas ao julgamento das propostas e à habilitação ou inabilitação dos licitantes.

Todavia, a Lei n.º 12.232/2010 estrutura procedimento especial, no qual o julgamento técnico, o julgamento final das propostas e a habilitação constituem etapas sucessivas, separadas por comandos expressos de abertura de prazo recursal.

Aplicar a fase recursal única de forma global implicaria tornar sem eficácia os incisos VIII e X do § 4º do art. 11 da Lei n.º 12.232/2010, postergando para o encerramento do certame recursos que a lei especial determina sejam apreciados antes da abertura das propostas de preços e antes da convocação dos licitantes para a habilitação.

Tal interpretação não apenas afastaria a literalidade da lei especial, mas modificaria substancialmente a arquitetura procedimental por ela instituída.

A superveniência de norma geral não revoga nem modifica a legislação especial anterior, quando ambas possam ser interpretadas de forma harmônica, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Nesse contexto, os arts. 165, 186 e 189 da Lei n.º 14.133/2021 devem ser interpretados conjuntamente com o art. 11, § 4º, da Lei n.º 12.232/2010.

A Lei n.º 14.133/2021 poderá disciplinar subsidiariamente aspectos como o prazo para apresentação das razões e contrarrazões, o acesso aos elementos necessários à defesa, o juízo de reconsideração e o encaminhamento do recurso à autoridade superior. Não poderá, contudo, eliminar os momentos recursais expressamente previstos na lei especial.

A invocação dos princípios da celeridade e da eficiência também não é suficiente para afastar regra legal expressa. A racionalização procedimental deve ocorrer dentro dos limites fixados pelo legislador, especialmente quando as oportunidades recursais integram a estrutura de controle de um procedimento técnico complexo.

Além disso, a apreciação dos recursos em cada etapa evita que o certame avance com eventual vício no julgamento técnico ou no julgamento final das propostas, reduzindo o risco de anulação de atos subsequentes e preservando a própria eficiência administrativa.

Reforça essa compreensão o Acórdão n.º 452/25[1] do Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas, proferido na Representação da Lei de Licitações n.º 380245/24, no qual se determinou a Município que, nos futuros certames destinados à contratação de serviços de publicidade e propaganda, promovesse o integral cumprimento do art. 11, § 4º, da Lei n.º 12.232/2010. Embora naquele caso a controvérsia tenha envolvido especificamente a motivação das notas atribuídas pela subcomissão técnica e a indevida combinação dos regimes das Leis n.º 8.666/1993 e n.º 14.133/2021, o precedente evidencia o reconhecimento, por esta Corte, da força vinculante e da autonomia das regras procedimentais previstas na legislação especial de publicidade.

A mesma premissa deve orientar a disciplina recursal, de modo que a aplicação subsidiária da Lei n.º 14.133/2021 não resulte na supressão das oportunidades expressamente estabelecidas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, da Lei n.º 12.232/2010.

---

[1] Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

Desse modo, **divirjo** da proposta de voto quanto ao segundo questionamento e proponho que a resposta seja formulada nos seguintes termos:

**Não deve ser adotada fase recursal única global nas licitações de publicidade regidas pela Lei n.º 12.232/2010, devendo ser preservadas as oportunidades recursais expressamente previstas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, após o julgamento das propostas técnicas, o julgamento final das propostas e a decisão de habilitação ou inabilitação. As disposições da Lei n.º 14.133/2021 aplicam-se apenas subsidiariamente, naquilo que forem compatíveis com o procedimento especial.**

**DISPOSITIVO**

Diante do exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, para que seja respondida nos seguintes termos:

**1.** É juridicamente possível a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços de publicidade celebrados no âmbito do Poder Legislativo, inclusive daqueles regidos pela Lei n.º 12.232/2010, mediante aplicação subsidiária dos arts. 105 a 107 da Lei n.º 14.133/2021, desde que os serviços sejam concretamente caracterizados como contínuos, haja previsão no edital e sejam demonstradas, em cada prorrogação, a permanência da necessidade administrativa e a vantajosidade das condições e dos preços, respeitada a vigência máxima total de dez anos.

**2.** Não deve ser adotada fase recursal única global nas licitações de publicidade regidas pela Lei n.º 12.232/2010, devendo ser preservadas as oportunidades recursais expressamente previstas no art. 11, § 4º, incisos VIII, X e XIII, após o julgamento das propostas técnicas, o julgamento final das propostas e a decisão de habilitação ou inabilitação. As disposições da Lei n.º 14.133/2021 aplicam-se apenas subsidiariamente, naquilo que forem compatíveis com o procedimento especial.

Após o trânsito em julgado da decisão e realizadas as anotações pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA**

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer e responder à consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá nos seguintes termos:

**1.** É juridicamente possível a prorrogação dos contratos de serviços de publicidade pelo prazo de até 10 (dez) anos, com fundamento no art. 107 da Lei n.º 14.133/2021, desde que:

i) os serviços contratados sejam caracterizados, no caso concreto, como serviços contínuos, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, mediante motivação expressa e fundamentada, não sendo admissível o enquadramento automático em razão da natureza genérica da atividade; e

ii) seja demonstrada, em cada prorrogação, a vantajosidade econômica da manutenção contratual em relação à realização de nova licitação.

**2.** Deve ser adotada, nas licitações de publicidade submetidas à Lei nº 12.232/2010, a sistemática de fase recursal única prevista no art. 165, § 1º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, em razão da incidência do art. 189 do mesmo diploma legal, segundo o qual as remissões feitas à Lei n.º 8.666/1993 devem ser compreendidas à luz do novo regime jurídico das contratações públicas. A concentração da fase recursal não implica restrição ao direito de defesa dos licitantes, cabendo à Administração estruturar o procedimento licitatório de modo a assegurar a possibilidade de impugnação de todos os atos relevantes do certame no momento recursal legalmente previsto.

II. após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização para ciência;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI

b) em seguida, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA divergiu parcialmente do relator, respondendo a consulta nos termos da fundamentação do voto divergente, sendo acompanhado pelo Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO. (voto vencido)

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de agosto de 2026 – Sessão Virtual nº 13.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.51EI