

**ILMO. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO  
CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO PAULO**

**CONCORRÊNCIA Nº 01/2022**

**JOSÉ CARLOS LEAL DOS SANTOS JÚNIOR**, brasileiro, solteiro, advogado, portador do RG nº 10.286.289, SSP/MG, inscrito no CPF/MF 061.077.286-43, residente e domiciliado na Avenida Senador Vergueiro, nº 2685, bloco 13ª, apt. 133, Jardim Hollywood, São Bernardo do Campo/SP, vem a presença de Vossa Senhoria, **IMPUGNAR** o edital, nos termo do art. 41, §1º da Lei 8.666/93 c/c art. 1º, §2º da Lei 12.232/10 c/c cláusula 7 e seguintes do Edital, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

**1 – DOS FATOS**

O CAUSP (Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo) publicou edital para “contração de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa”, ou seja, trata-se de contratação de um assessoria de imprensa. Ficando estabelecido que a licitação seria do tipo “técnica e preço”, bem como designada data para abertura dos envelopes de habilitação (cláusula 9.2).

Ainda, estabelece-se no edital que os serviços serão executados nos termos da Lei 8.666/93 (cláusula 1.2)<sup>1</sup> e, de forma

---

<sup>1</sup> 1.2 Os serviços serão realizados na forma de execução indireta e regime de empreitada por preço unitário, sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

complementar, a concorrência seria realizada com base na Lei nº 12.232/10 (cláusula 1.3)<sup>2</sup>.

Por sua vez, delimitou-se os serviços a serem prestados, conforme cláusula 2.1 do edital:

"2.1 O objeto da presente concorrência é a contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa, referentes à:

a) prospecção, planejamento, implementação, manutenção e monitoramento de soluções de comunicação corporativa do CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO PAULO, no seu relacionamento com a imprensa e na sua atuação em relações públicas, em território nacional;

b) criação e execução técnica de ações e/ou materiais de comunicação corporativa e de conteúdos multimídia, no âmbito do contrato;

c) criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação corporativa, destinadas a expandir os efeitos da atuação do CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO PAULO junto à imprensa e demais públicos de interesse, em consonância com novas tecnologias."

Ocorre que o Edital apresenta verdadeira confusão entre os serviços que serão prestados, ultrapassando os serviços de assessoria de imprensa e ingressando em serviços de atribuição exclusiva de agências de publicidades, o que notoriamente é vedado pela legislação.

Desta maneira, as confusões implicam em nulidade do Edital que afronta a legislação pertinente, devendo ser cancelado e realizado

---

<sup>2</sup> 1.3 De forma complementar, esta concorrência será realizada com base na Lei nº 12.232/2010 (alterada pela Lei nº 14.356, de 2022), Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018 bem como na Instrução Normativa SECOM nº 4/2018.

novo edital que atenda as determinações legais, conforme se passa a elucidar.

## **2 – DOS FUNDAMENTOS**

### **A) DA LEI 12.232/10 E DA LEI 8.666/93**

Antes de ingressarmos no mérito da discussão, vale fazermos um introito que preste alguns esclarecimentos necessários à compreensão da matéria discutida.

Até o ano de 2.010, o processo de licitação nos contratos firmados entre os entes públicos e as agências de publicidade e propaganda eram regidos pela Lei 8.666/93. Contudo, diante das peculiaridades do contrato, o legislador entendeu por elaborar uma legislação específica que regesse **apenas** os contratos de publicidade e propaganda.

Desta forma, a Lei 12.232/10 passou a tratar exclusivamente dos contratos de publicidade, os quais ainda teriam a aplicação complementar da Lei 8.666/93<sup>3</sup>.

A referida lei foi taxativa ao restringir o seu uso apenas aos contratos de publicidade, conforme preceitua os seus arts. 1º e 2º, §2º, *verbis*:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados **necessariamente por intermédio de agências de propaganda**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º (...)§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no §

---

<sup>3</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar.

1º deste artigo, **vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas** ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.”

A lei ainda discrimina o que se compreende como “serviços de publicidade”, senão vejamos:

“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.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

- I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;
- II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;
- 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.”

Assim, não ficam dúvidas que há uma legislação específica para tratar da concorrência e contratação de publicidade aos entes

públicos, sendo vedado o seu uso para outras espécies de contrato. Outrossim, o contrário também procede, ou seja, não é permitido firmar contrato de publicidade senão pelas regras da Lei 12.232/10.

Portanto, não há como confundir a aplicabilidade das leis que devem ser observada individualmente a cada espécie de contrato, não se podendo confundir os objetos publicidade com assessoria de imprensa, não cabendo a sua cumulação em um único contrato quando firmado com um ente público.

### **B) OBJETO DO EDITAL X LEI 12.232/10**

Primeiro, segundo fica subentendido no edital, a pretensão do CAUSP é a contratação de uma assessoria de imprensa que auxilie na imagem institucional, todavia, com a análise do Edital se observa que o conselho amplia as atribuições tradicionais da assessoria de imprensa ingressando em serviços exclusivos de agência de propaganda, o que não é permitido.

Na realidade não se sabe ao certo a motivação, mas no pretenso contrato do CAUSP há cumulação de atribuições inerentes aos serviços tanto de assessoria de imprensa, como de publicidade e propaganda. Explica-se.

O primeiro ponto gritante é a própria descrição do objeto do contrato na cláusula 2.1, *verbis*:

"2.1 O objeto da presente concorrência é a contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa, referentes à:

a) prospecção, planejamento, implementação, manutenção e monitoramento de soluções de comunicação corporativa do CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO PAULO, no seu relacionamento com a imprensa e na sua atuação em relações públicas, em território nacional;

b) criação e execução técnica de ações e/ou materiais de comunicação corporativa e de conteúdos multimídia, no âmbito do contrato;

c) criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação corporativa, destinadas a expandir os efeitos da atuação do CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE SÃO PAULO junto à imprensa e demais públicos de interesse, em consonância com novas tecnologias.”

Por sua vez, a Lei 12.232/10, repisa-se de uso exclusivo para contratação de agência de publicidade, assim descreve os serviços de publicidade e os complementares:

“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.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

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.”

Ora, a simples leitura demonstra que na elaboração do edital houve apenas a compilação do texto legal com algumas modificações que objetivaram apenas maquiar o verdadeiro objeto do contrato. Ou seja, o elaborador do contrato não se deu ao trabalho sequer de disfarçar suas verdadeiras intenções, qual seja, a de firmar um contrato de publicidade ou misto (publicidade e assessoria de imprensa).

Ocorre que as discrepâncias não terminam na descrição do objeto, ficando mais evidente quando se passa ao Termo de Referência (Anexo I), senão vejamos:

"4.2. Os Produtos e **Serviços Essenciais** contemplam as necessidades elementares do CONTRATANTE relativas ao objeto da contratação e estão agrupados no catálogo constante do Apêndice I, de acordo com sua finalidade e afinidade, nas seguintes categorias:

- a. Estratégia de Comunicação
- b. Atendimento
- c. Ações de Relacionamento Digital
- d. Produção de Conteúdos.**

Por sua vez, o APÊNDICE I descreve entre outros **serviços essenciais**, os seguintes:

"4.8. Conteúdo e Design para Apresentação Descritivo: Elaboração de conteúdo para apresentação em reunião, seminário, evento, audiência etc, com conteúdo factual e analítico, a partir de informações obtidas de fontes diversas indicadas pelo CAU/SP.

(...)

4.10. Projeto Gráfico Descritivo: Definição das características visuais de uma peça de design, impressa ou eletrônica (Ex: livros, jornais, revistas e suas versões eletrônicas ou webs, newsletters, entre outras), como formato, elementos gráficos (fotos, ilustrações, grafismos), títulos e fontes utilizadas. Deve organizar o conteúdo e dar destaque à leitura, atendendo às necessidades editoriais indicadas no briefing de trabalho.

(...)

4.11. Diagramação / Editoração de Publicações Impressas  
Descritivo: Organização do conteúdo e dos elementos gráficos em espaço determinado, em projeto gráfico (leiaute) previamente aprovado, devendo incorporar os princípios do design gráfico para manter a identidade da peça ou publicação.

(...)

4.12. Diagramação de Apresentações Eletrônicas  
Descritivo: Formatação de arquivo de apresentação para projeção ou exibição eletrônica, conforme conteúdo e programação visual estabelecidos previamente. O foco do trabalho está na hierarquia das informações, garantindo equilíbrio entre os recursos visuais, de forma a dinamizar e otimizar a exposição do conteúdo.

(...)

4.13. Infográficos Estáticos e/ou Impressos  
Descritivo: Utilização de recursos gráficos para o detalhamento de informações, ou seja, junção de textos breves com ilustrações explicativas para a melhor compreensão do conteúdo. Esse tipo de recurso contribui para a melhor compreensão de informações e conceitos complexos e são usados para apoiar exposições de mapas e manuais técnicos, educativos ou científicos. Pode combinar fotografia, ilustração e texto.

(...)

4.14. Infográfico Dinâmico e/ou Interativo  
Descritivo: Representação visual de informações, com a utilização de recursos gráficos, tais como fotos, gráficos ou ilustrações e textos breves. Inclusão de recursos interativos (áudio e/ou vídeo embedados, animações em flash, em HTML5 ou 3D) para dar dinamismo à apresentação. Pode ser utilizado em eventos, na internet ou em ambientes digitais."

Ocorre que a descrição passada dos serviços envolve a produção gráfica, design, etc., que transcendem a função de um assessor de imprensa e ingressa nas atividades de uma agência de propaganda. Isso fica muito evidente na descrição do que supostamente seria "Infográficos Estáticos e/ou Impressos Descritivo":



“Utilização de recursos gráficos para o detalhamento de informações, ou seja, junção de textos breves com ilustrações explicativas para a melhor compreensão do conteúdo.”

Ora, fica claro que o objeto do edital ultrapassa os serviços inerentes as atividades de um assessor de imprensa, ingressando em atividades exclusivas de agências de propaganda, motivo pelo qual o certame deveria ter sido regido nos termos da Lei 12.232/10.

Assim, incongruente o processo licitatório seguir os tramites da Lei 8.666/93, quando na realidade o objeto é de publicidade e propaganda, devendo ser seguido os tramites da Lei 12.232/10.

### **C) DA LEI 8.666/93 X LEI 12.232/10**

O Edital prevê que os serviços serão realizados sob a égide da Lei 8.666/93 e, de forma complementar, será realizada a licitação nos termos da Lei 12.232/10, o que se pode analisar na cláusula 1.2 e 1.3

Embora se trate de um texto confuso, pelo procedimento adotado no Edital, podemos concluir que a licitação segue a ritualística prevista na Lei 8.666/93.

Desta forma, com a previsão de aplicação subsidiária/complementar da Lei 12.232/10, o CAUSP criou um absurdo jurídico, impossível de se aplicar ao caso concreto.

Melhor esclarecendo, a Lei 8.666/93 trata de forma genérica das licitações e contratações firmadas com entes públicos, por sua vez, a Lei 12.232/10 trata especificamente da contratação de agências de publicidade pelo ente público, sendo vedada a sua aplicação em matéria distinta (art. 1º)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Destaca-se, ainda, que na própria Lei 12.232/10 há previsão de aplicação complementar da Lei 8.666/93, conforme prevê em seu art. 1º, §2º.

Desta maneira, nas licitações para contratação de agência de publicidade (Lei 12.232/10) admite-se a aplicação complementar da Lei 8.666/93. Entretanto, seguindo-se o procedimento previsto na Lei 8.666/93, não se admitirá a aplicação da Lei 12.232/10, vez que específica e exclusiva para contratação de agências de publicidade.

Fato é que essa incongruência no Edital apenas corrobora a afirmação do impugnante de que o objeto do contrato, na realidade, é um misto de assessoria de imprensa e agência de publicidade, tentando o ente utilizar-se de meios transversos para se furtar de seguir a ritualística adequada ao contrato a ser firmado.

Não se pode afirmar as motivações que ensejaram a publicação do Edital em termos tão desconexos, com inovações jurídicas despropositadas, todavia, fica evidente que outro caminho não há senão o cancelamento do certame para a adequação do edital e nova publicação.

#### **D) DA ANULAÇÃO DO EDITAL E DA LICITAÇÃO**

Diante de toda exposição acima, fica evidente que o Edital fere a Lei 8.666/93 e a Lei 12.232/10, não respeitando as limitações e especificidades nelas previstas, portanto, sendo passível de anulação.

Como previsto no art. 37 da Constituição Federal, a administração pública é regida pelo princípio da legalidade estando adstrita a atuar conforme a lei lhe determina.

Nesse diapasão, a atuação *contra legem* da administração pública implica em nulidade do ato (edital), sendo permitido ao cidadão impugna-lo, conforme prevê a Lei 8.666/93, *vebis*:

Art. 41. (...)

§1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Nesse momento vale os ensinamentos do **PROFESSOR MARÇAL JUSTEN FILHO:**

"As considerações anteriores não significam que o ato convocatório prevaleça em face da lei, como é evidente. No entanto, a incompatibilidade direta e indireta entre o ato convocatório e a lei configura a invalidade daquele, o que imporia a invalidação do certame." <sup>5</sup>

Assim, sem grandes esforços, o Edital afrontando a legislação pertinente, deve ser anulado *ex officio* ou por provocação de terceiro, havendo a derradeira possibilidade da provocação do Tribunal de Contas, conforme resguardado no art. 113, §1º da Lei 8.666/93<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Justen Filho, Marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 16ª ed. – São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014 – pág. 767.

<sup>6</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

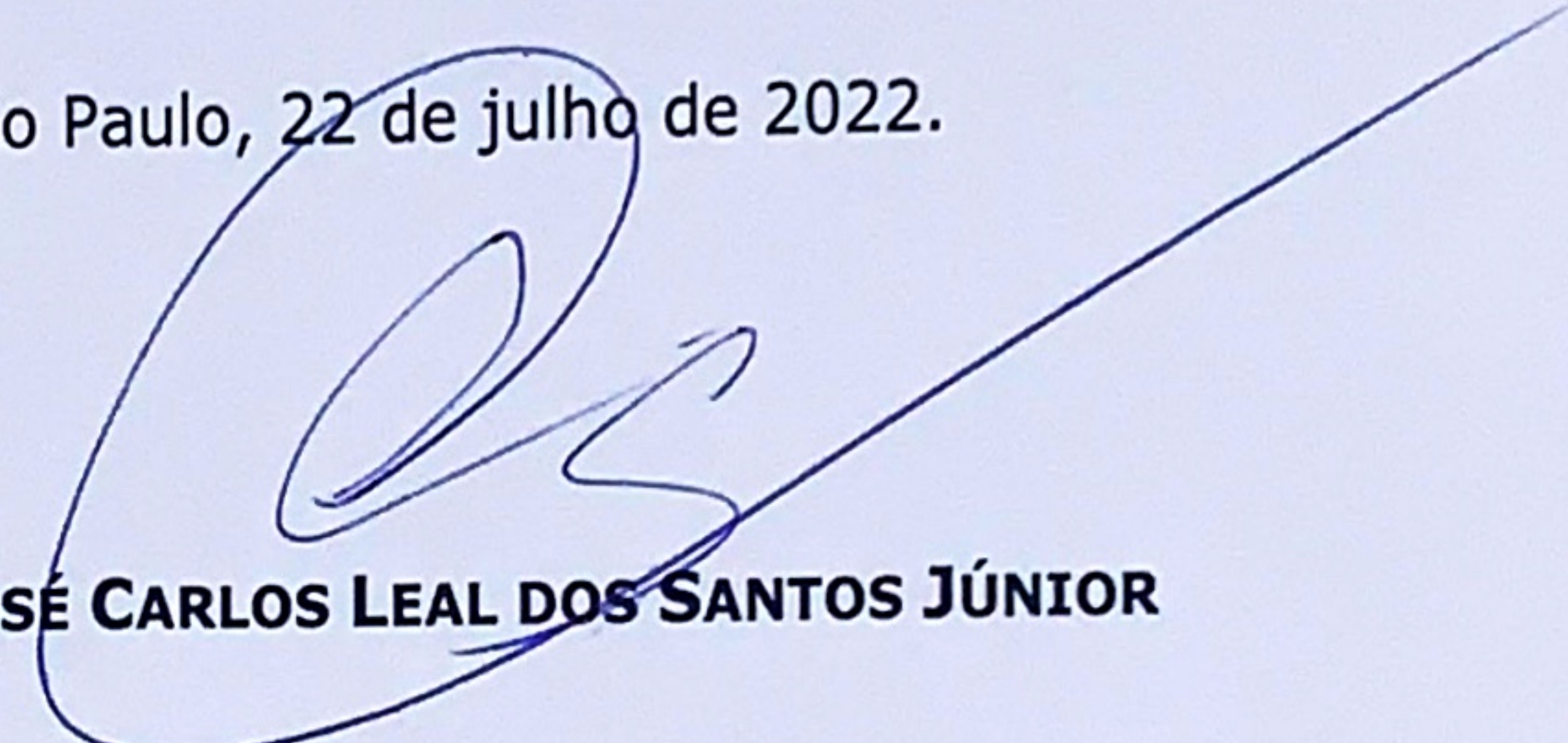
§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

### **3 – DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, requer que Vossa Senhoria, pelos fundamentos acima apresentados, acolha a presente impugnação para declarar a anulação do edital/licitação, nos termos dos art. 41, §1º e 49 da Lei 8.666/93.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 22 de julho de 2022.



**JOSÉ CARLOS LEAL DOS SANTOS JÚNIOR**