



PROCESSO Nº: 923/2016

INFORMAÇÃO Nº: 074/2016

ÓRGÃO DE ORIGEM: Comunicação Institucional e Interação Social – GDF

ASSUNTO: Licitação – Concorrência Nº 01/2015

VALOR ESTIMADO: R\$ 99.121.086,00

DATA INICIAL DE REALIZAÇÃO: 07/03/2016 (Suspensa)

EMENTA: Contratação de serviços de 3 (três) agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade, com o objetivo de atender os órgãos da administração direta do Governo do Distrito Federal. Decisão nº 628/16. Suspensão. Análise de cumprimento de diligência. Atendimento Parcial. Reiteração. Pela continuidade do certame. Arquivamento.

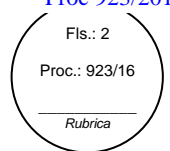
Senhor Diretor,

Tratam os autos da análise do Edital da Concorrência de Serviços Nº 01/2015, conduzida pela Comunicação Institucional e Interação Social – CIIS GDF, cuja abertura inicialmente prevista para o dia 07/03/2016 foi suspensa por esta Corte mediante a Decisão nº 628/2016. O objeto do certame é a contratação de serviços de 3 (três) agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade, com o objetivo de atender os órgãos da administração direta do Governo do Distrito Federal.

2. Em seu último pronunciamento, o Tribunal emitiu a referida Decisão nº 628/2016, de 01 de março de 2016, com os seguintes termos:

“Decisão 628/2016:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Edital da Concorrência nº 01/2015 – CIIS e da cópia do Processo nº 0003-000075/2015 que tratam da contratação de serviços de publicidade; II – determinar à Comunicação Institucional e Interação Social – CIIS do Governo do Distrito Federal que, com fulcro no art. 198 do RI/TCDF, c/c o art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/1993, suspenda a abertura da Concorrência nº 01/2015, até ulterior deliberação desta Corte; adote as medidas a seguir delineadas ou apresente as devidas justificativas, encaminhando ao Tribunal os documentos comprobatórios: a) promova os devidos ajustes no edital de forma a estabeleça critérios objetivos a serem observados para o atingimento da pontuação máxima em cada item ou para os descontos, quando do julgamento das Propostas



Técnicas, a exemplo da experiência do Ministério da Defesa, Concorrência nº 01/2012 – MD; b) inclua no Modelo de Proposta de Preço as formas de remuneração vigentes no mercado, contemplando, inclusive, como critério de julgamento do preço, o maior repasse de desconto sobre o desconto-padrão cujas contratadas farão jus; c) elabore um documento que estabelecer o valor estimado para este certame, ainda que sem a decomposição em custos unitários, inclusive com o valor total máximo que pretende pagar às agências, à título de “honorários” (desconto-padrão); d) inclua o valor total estimado para este certame quando da republicação do Aviso de Licitação da Concorrência nº 01/2015 no DODF; III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório/voto do Relator, desta decisão e da Instrução à CIIS e à Comissão Especial de Licitação, a fim de subsidiar o atendimento do item “II”; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

3. Em resposta, a CIIS encaminhou o Ofício nº 32/2016/GAB/CCOM, de 09 de março de 2016 (e-DOC 56A9CB3A-c) e seu anexo (e-DOC 59590218-e), contendo a Nota Técnica nº 1/2016-CEL/CIIS (de elaboração da Comissão Especial de Licitação – CEL/CIIS) com as razões de justificativa julgadas pertinentes para o saneamento dos autos.

Dos esclarecimentos prestados pela CEL/CIIS

4. Inicialmente, informamos que a licitação foi suspensa pela CIIS, conforme determinado no item II da Decisão nº 628/2016.

5. Após comunicar a suspensão da Concorrência, a CIIS teceu considerações iniciais que, em suma, esclarecem que a contratação de serviço de publicidade observa regramento próprio e específico (Leis Federais nº 12.232/2010; nº 4.680/1965 e Decreto Federal nº 57.690/1966), bem como, por força do art. 2º, § 2º da Lei nº 12.232/10¹, os serviços de publicidade são desvinculados dos serviços de comunicação, assessoria de imprensa e relações públicas.

6. Feito isso, citou diversos trechos das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP, uma

¹ § 2º. Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 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.



vez que os serviços de publicidade somente podem ser contratados com agências de propaganda que tenham obtido certificado de qualificação, conforme art. 4º da Lei 12.232/2010², cuja parte do conteúdo, tomado como mais relevante na análise desta Área Técnica, está transcrito abaixo:

- *Valor Negociado: é o valor fixado na lista pública de preços dos Veículos de Comunicação, já deduzidos os descontos comerciais;*
- *Desconto-Padrão de Agência ou simplesmente Desconto-padrão: é a remuneração da Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes, na forma de percentual estipulado pelas Normas-Padrão, calculado sobre o “Valor Negociado.*
- *“Fee”: é o valor contratualmente pago pelo Anunciante à Agência de Publicidade, nos termos estabelecidos pelas Normas-Padrão, independente do volume de veiculações, por serviços prestados de forma contínua ou eventual;*
- *Toda Agência que alcançar as metas de qualidade estabelecidas pelo CENP, comprometendo-se com os custos e atividades a elas relacionadas, habilitar-se-á ao recebimento do “Certificado de Qualificação Técnica”, conforme o art. 17 inciso I alínea “f” do Decreto nº 57.690/66, e fará jus ao “desconto-padrão de agência” não inferior a 20% (vinte por cento) sobre o valor dos negócios que encaminhar ao Veículo por ordem e conta de seus Clientes;*
- *Nas transações entre Anunciantes e Agências tendo por objeto a parcela negociável do “desconto-padrão de Agência”, adotar-se-ão como referência de melhor prática os parâmetros contidos no ANEXO “B” a estas Normas-Padrão;*
- *Como alternativa à remuneração através do “desconto-padrão de agência”, é facultada a contratação de serviços de Agência de Publicidade mediante “fees” ou “honorários de valor fixo”, a serem ajustados por escrito entre Anunciante e Agência, respeitado o disposto no item 2.9 destas Normas-Padrão;*
- *Anexo “B” - SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS Instituído pelo item 6.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária:*

² Art. 4º. Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1º. O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no ‘caput’ deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.



- Até R\$ 2.500.000,00. *Nihil.*
- De R\$ 2.500.000,01 a R\$ 7.500.000,00 Até 2% (dois por cento) do investimento bruto
- De R\$ 7.500.000,01 a R\$ 25.000.000,00. Até 3% (três por cento) do investimento bruto.
- De R\$ 25.000.000,01 em diante. Até 5% (cinco por cento) do investimento bruto.

7. Por fim, antes de adentrar nas justificativas atinentes a cada determinação desta Corte, informou que reconhece a falha formal referente à ausência de informação, no Aviso de Licitação, do valor estimado da licitação e que a licitação de serviço de publicidade visa selecionar agência certificada que será remunerada por desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e/ou por fee (honorários fixos pagos diretamente pelo anunciante às agências, em valores economicamente compatíveis com o desconto de agência) e que o desconto de agência incide em percentual fixo (não inferior a 20%), aplicado sobre o preço negociado com o veículo de comunicação a partir de tabela pública, e que o CENP possibilita a negociação desse desconto de agência entre anunciante e agência, permitindo que esta repasse àquele até o limite máximo de 5% (cinco por cento), nas licitações superiores a R\$ 25 milhões de reais, conforme Anexo B, das Normas-Padrão.

8. Posteriormente, com relação ao item II da Decisão nº 628/2016, em suma, informou o que se segue:

Item II. a - promova os devidos ajustes no edital de forma a estabelecer critérios objetivos a serem observados para o atingimento da pontuação máxima em cada item ou para os descontos, quando do julgamento das Propostas Técnicas, a exemplo da experiência do Ministério da Defesa, Concorrência nº 01/2012 – MD.

9. Esclareceu que acatou sugestão da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), de modo a disponibilizar aos pretensos licitantes os critérios específicos de avaliação, listados na forma de quesitos e subquesitos a serem desenvolvidos nas Propostas Técnicas, conforme subitens 12.3.2 e 12.3.3 do Edital e que as disposições dos subitens 11.3 e 11.3.1 a 11.3.4.3.1 (págs. 10/12 do Edital) esclarecem de forma pormenorizada a sistemática de desenvolvimento das



Propostas Técnicas, esmiuçando cada quesito e subquesito previsto no Edital, com indicações precisas e objetivas dos parâmetros de avaliação.

10. Argumentou que a determinação desta Corte contraria o disposto no art. 2º, §2º, da Lei Federal nº 12.232/2010, já que sugere a adoção, na licitação de serviços de publicidade, dos mesmos critérios de julgamento utilizados em licitação para contratação de empresa especializada em assessoria de imprensa, relações públicas e comunicação digital (objeto da Concorrência nº 01/2012-MD), as quais, por expressa disposição legal, “serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios”

11. Por fim, citou nova manifestação da Controladoria-Geral, mediante a Nota Técnica nº 02/2016-DINAC/COLIC/SUBCI/CGDF (fls. 646/648 do e-DOC ED8AAB21-c), que, após a análise das alterações no Edital, assim se posicionou: *“Diante do exposto, entendemos que os ajustes efetuados na minuta do Edital estabeleceram os critérios objetivos para o atingimento da pontuação máxima a ser utilizada quando do julgamento das propostas técnicas, em atendimento à Nota Técnica nº 08/2015, tratada no relatório que resultou na Decisão nº 628/2016 – TCDF”.*

Item II. b - inclua no Modelo de Proposta de Preço as formas de remuneração vigentes no mercado, contemplando, inclusive, como critério de julgamento do preço, o maior repasse de desconto sobre o desconto-padrão cujas contratadas farão jus;

12. Sobre esse assunto, a CIIS demonstrou haver entendimento desta Corte sobre a correta sistemática de remuneração sem pagamento de *fee/honorários*, consubstanciada nos Autos do Processo TCDF nº 22.987/2011 (Informações nº 97/2011 e 98/2011), relativo à Concorrência nº 001/2011 que deu origem aos contratos de publicidade ora em curso no GDF. A CIIS informou que, naquela oportunidade, esta Corte entendeu que os contratos então vigentes não previam honorários, somente os descontos de agência, motivo pelo qual as novas contratações não poderiam prever tal pagamento, a fim de não se tornarem desvantajosos para a administração.

13. Acrescentou que, conforme a legislação de regência, o desconto de agência não se confunde com o *fee* e que na licitação em apreço não há previsão



desse pagamento (honorários), mesmo nos serviços executados sem veiculação – em nítido benefício da administração. No modelo de contratação proposto, nenhuma agência recebe honorários pela intermediação de serviços prestados por fornecedores ou ressarcimento por custos dos serviços realizados internamente (conforme previsão contida no subitem 1.1 do Modelo de Proposta de Preços - Anexo III - e nos subitens 8.1 e 8.2 da minuta de contrato - Anexo IV -, ambos do Edital).

14. Por fim, esclareceu que o Edital traz regra extremamente benéfica para a Administração, pois nessa sistemática só há remuneração nos casos de veiculação e, ainda assim, o pagamento é feito pelos veículos de divulgação às agências, tendo como parâmetro percentual fixo (não inferior a 20%). Por outro lado, informou que nas produções em que não há veiculação nada é pago às agências que não recebem honorários (*fee*) nem remuneração pela intermediação de serviços prestados por fornecedores ou ressarcimento por custos dos serviços realizados internamente.

15. Ao concluir, asseverou que a cláusula 9.2 do Edital exige das contratadas o repasse de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do desconto de agência, assegurando que a Administração será, sempre, ressarcida do limite negociável máximo desse pagamento, conforme estipulado no subitem 3.5 e Anexo B, ambos das Normas-Padrão editadas pelo CENP, de tal forma que não há como conceder repasse maior que aquele exigido pelo Edital (5% dos 20% totais, ou seja, $\frac{1}{4}$ do desconto de agência).

Item II. c - elabore um documento que estabeleça o valor estimado para este certame, ainda que sem a decomposição em custos unitários, inclusive com o valor total máximo que pretende pagar às agências, a título de “honorários” (desconto-padrão).

16. Sobre essa questão, a CIIS informou ter havido possível equívoco no emprego dos termos desconto-padrão e honorários e reforçou a informação de que nada será pago às agências a título de honorários, de forma que não há o que acrescentar sobre a ausência do “valor total máximo que a administração pretende pagar às agências, a título de ‘honorários’ (desconto-padrão).

17. Também reforçou o entendimento de que o honorário é pago pelos



anunciante às agências, enquanto desconto de agência é concedido pelos veículos às agências, e somente nos casos em que há veiculação.

18. Apesar disso, a CIIS argumentou que quando da construção da Lei Federal nº 12.232/2010, restou claro que não há como saber, na fase de licitação ou de contratação pelo poder público, que serviços serão executados e como cada um será executado, cabendo às agências de propaganda propor soluções para as necessidades de comunicação que surgirem ao longo de cada contrato, caso a caso, muitas vezes para resolver situações não previstas ou imprevisíveis.

19. Acrescentou que o legislador, por constatar que nos serviços de publicidade se conhece a natureza do objeto mas não a especificidade das ações futuras, entendeu ser de boa norma (i) desobrigar a Administração da elaboração do projeto básico, substituído pelo briefing (art. 6, II, da Lei) e (ii) assinalar que as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade devem ser discriminadas em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual (art. 21) e que com o advento da Lei Federal nº 12.232/2010, uma lei especial, específica para contratação de agências de propaganda, não faz sentido continuar debatendo o valor estimado da contratação.

20. Por fim, citou o Acórdão nº 2062/06 – TCU Plenário e o respectivo Pedido de Reexame impetrado em 2010 pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, via Advocacia-Geral da União e transcreveu trechos do Voto final do Ministro Relator do Processo - Marcos Vinícios Vilaça – onde foi apontado, em suma, que nos processos de contratação de agências de publicidade, o deslocamento da fase de elaboração dos projetos e dos orçamentos das peças para o momento da sua produção, a um só tempo que satisfaz os princípios inerentes ao processamento da despesa pública, não causa prejuízo nenhum à licitação para a escolha da agência de propaganda.

Item II. d - inclua o valor total estimado para este certame quando da republicação do Aviso de Licitação da Concorrência nº 01/2015 no DODF.

21. Conforme já informado anteriormente nesta instrução, a CIIS reconheceu a existência da falha em não incluir o valor estimado da licitação no Aviso de Publicação da Concorrência, de forma que iremos sugerir que esta Corte



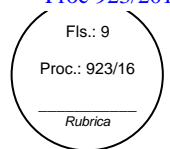
reitere a determinação referente ao item II-d da Decisão nº 628/2016. De toda sorte, como o valor estimado de certame encontrava-se registrado no Edital desde sua publicação, entendemos não haver necessidade de reabrir o prazo para envio das propostas em observância ao art. 21, § 4º da Lei 8.666/93, já que essa informação não irá alterar a formulação de propostas.

Análise dos esclarecimentos prestados pela CIIS

22. As justificativas trazidas ao conhecimento dessa Corte, por intermédio do já citado Ofício nº 32/2016/GAB/CCOM, a nosso ver são suficientes para elucidar os apontamentos constantes na Informação nº 14/2016 e na Decisão TCDF nº 628/2016, conforme demonstrado nos parágrafos seguintes.

23. Com efeito, esta Área Técnica, quando da realização da análise inicial desse procedimento licitatório, pautou-se no entendimento firmado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal por meio da Nota Técnica nº 8/2015-SUBCI/CGDF (fls. 249 A 252 do e-DOC 0D1EC031-c), que entendeu ser necessário alterar o Edital de forma a tornar a metodologia de avaliação dos quesitos técnicos menos subjetiva possível. Naquela ocasião, a CIIS promoveu as alterações propostas pela Controladoria-Geral, mas não inseriu nos Autos nova manifestação daquele Órgão sobre as mudanças efetuadas, fato que somente foi realizado quando da suspensão do certame. De todo modo, como o novo exame da Controladoria-Geral do DF, consubstanciado na Nota Técnica nº 02/2016-DINAC/COLIC/SUBCI/CGDF (fls. 646/648 do e-DOC ED8AAB21-c) foi no sentido de que os ajustes efetuados na minuta do Edital estabeleceram critérios objetivos para o atingimento da pontuação máxima a ser utilizada quando do julgamento das propostas técnicas, em atendimento a Nota Técnica no 08/2015, entendemos que as justificativas da CIIS podem ser acatadas por este Tribunal.

24. No mesmo sentido é o entendimento acerca das justificativas sobre as propostas de preço, formas de remuneração e desconto-padrão ofertado pelas empresas vencedoras do certame. Como ficou demonstrado pela CIIS, o Edital utilizou o percentual máximo de repasse de desconto permitido na legislação, ou seja, 5% sobre o desconto de agência a ser negociado pela agência de publicidade com o respectivo anunciante. Assim, não seria vantajoso para a administração abrir a possibilidade de as licitantes atribuírem valor inferior para essa negociação, sob



risco de aumento de preços. Com relação à inclusão no Edital das formas de remuneração previstas no mercado, entendemos que a não inclusão de pagamento de honorários mostra-se vantajosa para a administração, como já demonstrado na análise do Processo TCDF nº 22.987/2011 (informações nº 97/2011 e-DOC FA65EBD6 e 98/2011 e-DOC 2343ª8DB).

25. Por fim, entendemos que a justificativa apresentada pela CIIS esclareceu satisfatoriamente a não necessidade de inclusão no Edital do valor máximo que a administração pretende pagar a título de honorários, uma vez que não há vantagem em se realizar esse tipo de pagamento. Ademais, conforme entendimento emanado pelo TCU, quando da análise do processo TC-019.444/2005-2, referente à consolidação de auditorias na área de publicidade e propaganda, com a publicação da Lei 12.232/2010, não mais subsiste a obrigação dos jurisdicionados em seguir algumas das determinações constantes no Acórdão TCU 2602/06, dentre elas a de que o Processo seja instruído com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários, conforme previsto nos incisos I e II do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/1993. Assim, considerando esse fato e as peculiaridades da contratação de uma agência de publicidade, demonstradas nas justificativas encaminhadas pela CIIS, aliados à impossibilidade de previsão do valor total do desconto de agência a ser pago durante a vigência do contrato, acatamos as justificativas da CIIS relacionadas à estimativa do valor do certame com base na dotação orçamentária inicialmente prevista para esses gastos.

Conclusão

26. Após análise da documentação encaminhada pela CIIS, entendemos que as justificativas apresentadas pela jurisdicionada podem ser acatadas por esta Corte, razão pela qual iremos sugerir que este Tribunal considere atendida a Decisão nº 628/2016 e autorize a continuidade do certame, com o posterior arquivamento dos autos.

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:



I - tome conhecimento do Ofício nº 32/2016/GAB/CCOM, de 09.03.2016 (e-DOC 56A9CB3A-c) e seu anexo (e-DOC 59590218-e), encaminhado pela Comunicação Institucional e Interação Social – GDF;

II – considere:

- a) Parcialmente atendida a Decisão TCDF nº 628/2016;
- b) Procedentes as justificativas encaminhadas pela CIIS – GDF;

III – reitere a determinação contida no Item II.d da Decisão nº 628/2016, no sentido de incluir o valor total estimado para este certame quando da republicação do Aviso de Licitação da Concorrência nº 01/2015 no DODF;

IV – autorize:

- a) a continuidade da Concorrência de Serviços nº 01/2015, conduzida pela CIIS;
- b) o envio de cópia da Decisão que vier a ser proferida à CIIS;
- c) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

À superior consideração.

Brasília (DF), 17 de março de 2016.

Marcos Maciel Abreu de Andrade
Auditor de Controle Externo

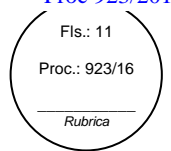
De acordo.

À consideração do Senhor Secretário.

Brasília (DF), 17 de março de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
QUARTA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Antonio Carlos Dantas de Oliveira
Diretor