



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº: 72/2017-3ª Diacom

Brasília (DF), 27 de abril de 2017.

Processo nº: 923/2016-e

Jurisdicionada: Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal – CIIS

Assunto: Representação

Valor Envolvido: Não se aplica

Ementa: Possíveis irregularidades na Concorrência nº 01/2015 – CIIS/GDF. Decisão nº 4/2017: entre outros, pela autorização do prosseguimento da licitação e pelo exame do mérito das Peças 57, 67, 117, 142 e 151. Análise. Por determinação e arquivamento.

Senhor Diretor,

Iniciaram os autos com o exame do Edital da Concorrência nº 01/2015 – CIIS/GDF, que tem como objeto a contratação de 3 (três) agências de propaganda para prestação de serviços de publicidade para atender aos órgãos da administração direta do Poder Executivo do Distrito Federal, Peça 10.

I- Do histórico do processo

2. Antes de iniciar o histórico propriamente dito, importa informar uma peculiaridade do aludido Edital, Peça 2. A Concorrência é do tipo “melhor técnica”. A concorrência foi processada e julgada por Comissão Especial de Licitação, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas. Estas propostas foram analisadas e julgadas por uma Subcomissão Técnica, composta por três membros, cuja escolha “dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, 9 (nove) integrantes, pelo menos 3 (três) deles sem nenhum vínculo contratual, direto ou indireto, com órgãos da administração direta do Governo do Distrito Federal, todos previamente cadastrados pela CIIS”. Assim, há duas comissões de julgamento. Uma referente à comissão permanente ou especial de licitação e outra denominada subcomissão técnica, formada por profissionais do ramo. Para maiores informações, consultar os itens 18.1 a 18.3.7 do Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

3. Por ocasião da análise do citado Edital, realizada na Informação nº 14/2016, Peça 10, o Tribunal determinou a suspensão da abertura do certame, até ulterior deliberação da Corte, para adoção de diversas medidas ou apresentação de justificativas, na Decisão nº 628/2016, Peça 14¹.
4. Após exame das justificativas encaminhadas pela CIIS², o Tribunal as considerou procedentes e autorizou a continuidade do procedimento licitatório, Decisão nº 2473/2016, Peça 28.
5. Posteriormente, a Licitação foi alvo de Representação protocolada por cidadão, também examinada nestes autos, a qual foi considerada improcedente, sendo autorizado o seu arquivamento, na Decisão nº 3472/2016, Peça 44.
6. Foram conhecidas a Representação nº 16/2016-DA e a Representação formulada pelo senhor Ulisses Santana Lara, Peças 57 e 67, nas Decisões nºs 4050 e 4187/2016, Peças 61 e 71.
7. Na Representação nº 16/2016-DA, suscitou-se, em síntese, duas falhas. Uma relativa ao suposto vício no procedimento de formação da subcomissão técnica, considerando que não houve chamamento público de profissionais interessados em compor a aludida subcomissão, em consonância com a Lei Federal nº 12232/2010. Outra relacionada à irregularidade na classificação da empresa SGNA Publicidade e Pro-

¹ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

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 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, 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;

² Informação nº 74/2016

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-DI-NAC/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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

paganda Ltda. em razão da relação de parentesco identificado entre o sócio dessa empresa e servidor da CIIS.

8. Na Decisão nº 4050/2016, o TCDF deferiu o pedido cautelar, determinando a paralisação da Concorrência nº 01/2015 “na fase em que se encontra, abstendo-se de assinar o contrato ou dar início à prestação dos serviços, até ulterior deliberação da Corte”. No Voto condutor dessa manifestação, entendeu-se que, em princípio, havia o *fumus boni juris* em face da suposta relação de parentesco e o *periculum in mora* em virtude da proximidade da conclusão do certame e o risco da assunção de obrigações financeiras pelo DF decorrente de licitação viciada.

9. Inconformada, a CIIS, por meio da Procuradoria-Geral do DF – PGDF, no bojo de sua manifestação (Peças 79 e 82) interpôs recurso, conhecido na Decisão nº 5481/2016, Peça 98. Nessa deliberação, o Tribunal conheceu do pedido como recurso inominado, reformou a Decisão nº 4050/2016, para autorizar o prosseguimento do certame, condicionando, contudo, a adjudicação do objeto à prévia deliberação da Corte acerca das questões de mérito pendentes nos autos.

10. À luz dos esclarecimentos prestados pela CIIS (Peças 79 e 82) e SGNA Publicidade e Propaganda Ltda (Peças 77 e 83), as Representações de Peças 57 e 67 foram objetos de análise na Informação nº 202/2016-3ª Diacom (Peça 110).

11. Na aludida Informação, tendo em conta as Peças 57 e 67, remanesceram dois pontos que foram examinados: 1) o suposto vício na formação da subcomissão técnica para avaliação e julgamento das propostas técnicas, em ofensa à Recomendação Conjunta nº 07/2016, do MPDFT e do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, a qual sugeria a realização de prévio chamamento público para a formação dessa subcomissão; e 2) a relação de parentesco entre sócio da empresa SGNA Publicidade e Propaganda Ltda. e servidor da Subsecretaria de Divulgação, da CIIS, malgrado o impedimento legal e do edital de licitação.

12. Assim, sugeriu-se a improcedência das representações, considerando que, na Lei nº 12.232/2010, “não se encontra uma única referência ao chamamento público como etapa do processo de concorrência para a contratação dos serviços de publicidade” e “houve perda superveniente do objeto da representação, uma vez que o vício restou sanado pela desclassificação da empresa SGNA PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA da Concorrência nº 001/2015, em decorrência do descumprimento do subitem 7.2.1, inciso IV do instrumento convocatório”. **Todavia, referida análise pende de exame pelo Plenário.**

13. Posteriormente, foi juntada a Representação ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda., Peça 116, conhecida na Decisão nº 6143/2016, Peça 118. Nessa oportunidade, foi determinada a prévia oitiva da CIIS para que apresentasse esclarecimentos quanto ao teor da Representação.

14. Em resposta, a CIIS encaminhou o Ofício nº 186/2016/GAB/CCOM e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

anexos, Peças 129/130, o Ofício nº 188/2016/GAB/CCOM, Peça 135, e também conteúdo de CD que foi associado aos autos.

15. Na Decisão nº 6367/2016, Peça 138, o Tribunal conheceu os aludidos documentos, indeferiu a liminar pleiteada e “autorizou o retorno dos autos à SEA-COMP, para as providências de sua alçada, mormente, o exame de mérito das Peças 57, 67 e 117³”.

16. Houve interposição do requerimento apresentado pela Comunicação Institucional e Interação Social do GDF – CIIS/DF, por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, e posterior aditamento, Peças 142 e 151, e também do expediente encaminhado pelo senhor Ulisses Santana Lara, Peça 155.

17. Na Peça 142, a PGDF requereu que fosse concedida contracautela, para fins de autorizar o prosseguimento da licitação, com a correspondente homologação e adjudicação de seu objeto, sob a alegação de modificação da situação fática que teria servido de motivo⁴ para a concessão da cautelar no sentido de paralisação da licitação, pois teria ocorrido a desclassificação da proposta da empresa SGNA e também o argumento de perigo de mora reverso, considerando que o contrato de publicidade então vigente encontrava-se na iminência do seu término.

18. No seu aditamento, Peça 151, em síntese, a CIIS, por meio da PGDF, sustentou a desnecessidade de realização do procedimento de chamamento público, como etapa prévia de seleção dos membros da subcomissão técnica, haja vista a falta de previsão legal, a inexistência de “situação de benefício (direto ou indireto) a qualquer agente privado” e a ofensa ao princípio da legalidade estrita e, em consequência, até mesmo a violação do art. 37, *caput*, da CF/88. Em tópico específico, aludida Peça será melhor detalhada.

19. De modo diverso, no Parecer nº 1158/2016-CF, Peça 153, o Ministério Público junto ao TCDF pugnou pela manutenção da cautelar, reafirmando a necessidade do chamamento público, consoante inclusive recomendação do MPDFT e MPJTCDF à CIIS nesse sentido⁵, e a possibilidade de prorrogação dos contratos em tela, conforme estabelece o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. Também chamou atenção para o “valor constante do presente edital, de mais de R\$ 90 milhões anuais, quase o dobro do valor gasto em 2015”.

20. Na Peça 155, o senhor Ulisses Santana Lara requereu, entre outros, a não concessão da medida cautelar requerida pela PGDF e a recomendação de renovação dos contratos vigentes a partir de prorrogação por mais doze meses até a deliberação plenária e de mérito do processo.

³ A Peça 117 refere-se ao Relatório/Voto condutor da Decisão nº 6143/2016. O correto é a Peça 116, que é a Representação ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda.

⁴ Irregularidade na classificação da empresa SGNA Publicidade e Propaganda Ltda.

⁵ Recomendação Conjunta nº 07/2016, do MPDF e do Ministério Público de Contas do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

21. Referidos documentos foram conhecidos na Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, referendada pela Decisão nº 4/2017, Peças 156 e 187, oportunidade em que foi fixado:

"I - tomar conhecimento: a) do requerimento apresentado pela Comunicação Institucional e Interação Social do GDF - CIIS/DF, por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, como recurso inominado, previsto no artigo 277, § 8º do RI/TCDF; b) do expediente encaminhado pelo Sr. Ulisses Santana Lara (e-DOC 6662630D-c);

II - com esteio no artigo 277, caput e § 7º, c/c o art. 16, inciso XIV, do RI/TCDF e art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, **dar provimento, no mérito, ao citado recurso inominado**, para rever a medida cautelar deferida na Decisão nº 5.481/2016;

III - em consequência, autorizar a continuidade dos procedimentos licitatórios relativos à Concorrência nº 001/2015-CIIS/DF;

IV - autorizar: (...) b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins, sobretudo, no tocante ao **exame de mérito das peças 57, 67, 117, 142 e 151.** "

22. Cabe observar que o recurso inominado que teve seu mérito examinado pela Corte (item II da Decisão), acarretando a revisão da medida cautelar antes deferida, é constituído exatamente pelas Peças 142 e 151, como se percebe no Relatório/Voto condutor da Decisão Liminar acima transcrita, *verbis* (grifou-se):

O certame encontra-se suspenso cautelarmente por força da Decisão nº 5.481/2016.

A jurisdicionada, por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, **tendo em conta os argumentos constantes das peças 142 e 151**, requer liminarmente que seja autorizada a continuidade do processo licitatório.

A Secretaria de Acompanhamento, nos termos da Informação nº 169/2016, encaminha os autos a esta Presidência para deliberação acerca da cautelar requerida.

(...)

Preliminarmente, considerando que a jurisdicionada requer a continuidade do processo licitatório, o que, de fato, levaria à revisão da medida cautelar constante da Decisão nº 5.481/2016, **entendo que o expediente em exame se reveste das características de recurso inominado**, a que se refere o § 8º do art. 277 do RI/TCDF3, devendo assim ser conhecido, a exemplo do deliberado por esta Corte no mesmo *decisum*.

(...)

Ressalto, que nesta etapa processual, em juízo de cognição sumária, analiso tão somente os motivos que ensejaram e fundamentaram a cautelar adotada nos termos da Decisão nº 5.481/2016, ou seja, a necessidade de realização de prévio chamamento público para a formação da lista dos membros da subcomissão técnica. Portanto, em seguida, **os autos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

devem retornar à unidade técnica para fins de exame de mérito, na forma determinada na Decisão nº 6.367/2016.

23. Nota-se que, na Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, referendada pela Decisão nº 4/2017, ocorreu:

- a) o conhecimento das Peças 142 e 151 como recurso inominado contra a medida cautelar deferida pela Decisão nº 5.481/2016 (item I, “a”);
- b) o julgamento de mérito do recurso inominado, ao qual foi dado provimento para rever a citada medida cautelar (item II);
- c) a autorização para que esta Seacomp examinasse o mérito das peças 142 e 151, entre outras (item IV, “b”).

24. Resta evidente que o item IV, “b” da Decisão Liminar contém erro formal, uma vez que não cabe novo exame de mérito das Peças 142 e 151 por esta Seacomp, mas tão somente das Peças 57, 67 e 117⁶, “na forma determinada na Decisão nº 6.367/2016”. **Prejudicado, portanto, o cumprimento do item IV, “b” da referida Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, no que tange às Peças 142 e 151.**

25. O senhor Ulisses Santana Lara interpôs Agravo, Peça 171, mas não foi conhecido, consoante a Decisão Liminar nº 05/2017-P/AT, referendada na Decisão nº 5/2017.

26. Mais adiante, foi apresentado Agravo pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., Peça 185, conhecido, mas indeferido o pedido de sustentação oral, na Decisão nº 485/2017, Peça 191.

27. Vejamos, em resumo, a situação do certame. O referido certame encontrava-se suspenso por força da Decisão nº 4050/16 e seguintes. Por meio da Decisão nº 5481/16, o Tribunal, ao apreciar Recurso impetrado pela CIIS, autorizou o prosseguimento dos atos relativos ao certame, condicionando, contudo, a adjudicação do objeto à prévia deliberação da Corte acerca das questões de mérito pendentes nos autos. Porém, haja vista a requisição de medida cautelar pela CIIS, por intermédio da PGDF, na Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, referendada pela Decisão nº 4/2017, o Tribunal autorizou a continuidade dos procedimentos licitatórios. Haja vista à inexistência de informações no site oficial da CIIS, entrou-se em contato com a jurisdição, quando foram encaminhadas cópias dos extratos publicados no DODF, Peça 204. Foram ajustados contratos entre a CIIS e a Propaganda Desigual Ltda., Propeg Comunicação S/A e Binder+FC Comunicação Ltda.

II- Dos objetivos da presente informação

28. Como vimos, uma vez conhecidas a Representação nº 16/2016-DA e a

⁶ O correto é Peça 116, conforme nota de rodapé nº 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Representação formulada pelo senhor Ulisses Santana Lara, Peças 57 e 67, nas Decisões nºs 4050 e 4187/2016, e prestados os esclarecimentos pela CIIS e SGNA Publicidade e Propaganda Ltda, esta Unidade as examinou na Informação nº 202/2016-3ª Diacomp, considerando as Representações improcedentes, Peça 110. Todavia, pendente de exame de mérito pelo Plenário.

29. Depois, uma terceira representação foi conhecida na Decisão nº 6143/016, ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda. (Peça 116). Também foi apresentado requerimento pela CIIS/DF e posterior aditamento, por intermédio da PGDF, Peças 142 e 151, conhecidos como recurso inominado, ao qual foi dado provimento, no mérito, na Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT. Mais adiante, foi conhecido o Agravo pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda. Peça 185, na Decisão nº 485/2017.

30. Portanto, nesta fase processual, examina-se o mérito:

- a) da Representação ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda., Peça 116, conhecida na Decisão nº 6143/2016;
- b) do Agravo pela empresa Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda. Peça 185, conhecido na Decisão nº 485/2017.

III– Da Representação e Agravo - Empresa Agnelo Pacheco

31. A Representação ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda., Peça 116, foi conhecida na Decisão nº 6143/2016. Na época, foi determinada a prévia oitiva da CIIS para que apresentasse esclarecimentos quanto ao teor da Representação. Em resposta, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 186/2016/GAB/CCOM e anexos, Peças 129/130, o Ofício nº 188/2016/GAB/CCOM, Peça 133, e também conteúdo de CD que foi associado aos autos.

32. A Representação ofertada pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda. (Peça 116) e o seu Agravo (Peça 185) são muito semelhantes, razão pela qual a síntese será realizada em conjunto.

33. A representante sustenta que, por entender ser empresa de notória competência, entende que a sua classificação foi subavaliada em quinto lugar no julgamento técnico em detrimento de outras “até desconhecidas e de porte discutível para o mercado” que, ao contrário, teriam sido supervalorizadas. Após a interposição do seu recurso junto à Comissão Especial de Licitação, registra que foi desclassificada a SGNA Publicidade e Propaganda Ltda.

34. A Representação/Agravo, em síntese, aborda os seguintes pontos:

- a) o vício absoluto na composição da subcomissão técnica;
- b) a falta de motivação no julgamento das propostas e dos recursos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- c) a violação do art. 6º, VII, da Lei Federal nº 12.232/10;
- d) a necessidade da exclusão ou desclassificação da agência Propaganda Desigual Ltda.;
- e) a necessidade de revisão das pontuações concedidas, divididas em: “Do que pede o Briefing e das Propostas Criativas Apresentadas” e “Das considerações específicas sobre a estratégia de mídia e não-mídia”;
- f) a frustração, nulidade ou anulabilidade do certame, considerando a violação de diversos princípios, como a legalidade, isonomia, competitividade.

35. No tocante ao vício absoluto na composição da subcomissão técnica, o Agravante sustenta que, mesmo advertidos a realizar o chamamento público em razão da Recomendação Conjunta nº 07/2016, do MPDFT e MPJTCDF, a jurisdicionada prosseguiu o certame com a justificativa de que não havia menção expressa de chamamento público na Lei Federal nº 12232/2010.

36. A Representante reclama que, à época do exame do recurso administrativo junto à Comissão Especial de Licitação, faltou motivação no julgamento das propostas e também dos recursos. Assim, deixou-se de responder questões como a falta de cumprimento legal da destinação de verbas no Plano de Mídia e também outras colocações técnicas objetivas inseridas no recurso.

37. Outra questão citada refere-se à suposta falta da revisão quando da diferença entre as notas julgadas por integrantes da Subcomissão Técnica, em inobservância ao art. 6º, VII, da Lei Federal nº 12.232/10⁷.

38. Também foi questionada a necessidade de exclusão ou desclassificação da concorrente Propaganda Desigual Ltda., colocando em dúvida a qualificação técnica e econômico-financeira desta empresa. As alegações foram as seguintes: a empresa em foco não teria site próprio na Internet nem existiam referências profissionais à aludida empresa no Google; o seu capital social era restrito a trinta mil reais; a sua abertura era recente (21/12/2010); constava do corpo profissional da empresa empregado, senhora Cristina Alves Nogueira Gomes, que teria iniciado suas atividades na mesma antes mesmo da sua abertura, em análise da documentação relativa à “Capacidade de Atendimento”.

39. Outra situação levantada diz respeito à necessidade de revisão das pontuações concedidas, em dois tópicos.

⁷ Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:(...) VII - a subcomissão técnica prevista no § 1º do art. 10 desta Lei reavaliará a pontuação atribuída a um quesito sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% (vinte por cento) da pontuação máxima do quesito, com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas, de conformidade com os critérios objetivos postos no instrumento convocatório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

40. Primeiro, faz referência ao “Do que pede o *Briefing* e das Propostas Criativas Apresentadas”. Consoante as metas pretendidas no *Briefing*, a Requerente fez sempre citações colaterais de ações do GDF e esboçou em suas propostas as etapas que deviam ser percorridas ao longo do tempo, sendo a única a fazê-lo, mas foi desconsiderado pela Subcomissão Técnica. Além disso, nos anúncios, as agências melhores classificadas restringiram-se ao “Plano Piloto”, não todo o Distrito Federal, enquanto a Representante, que abordou o Distrito Federal, isso não foi considerado na sua pontuação. A respeito das parcerias com a iniciativa privada para revitalizar atrações turísticas, as três agências melhores classificadas não consideraram integralmente esses elementos, mas a avaliação não cobrou o exigido no *Briefing*, ao contrário, pontuou mais quem descumpriu tais preceitos. Sustenta que nenhuma das campanhas teve o “raciocínio básico” com a clareza e a riqueza proposta pela Representante, mas mesmo assim foi suplantada por outras agências inexplicavelmente. Também alega que buscou uma estratégia no sentido de demonstrar a necessidade de a população conhecer antes suas riquezas turísticas para depois vender a ideia de cidade turística nas etapas seguintes, enquanto as campanhas “vencedoras” ignoraram importantes degraus rumo ao fortalecimento do turismo local, com argumentos com foco no universo financeiro.

41. Segundo, diz respeito “Das considerações específicas sobre a estratégia de mídia e não-mídia”. As agências Desigual e Binder descumpriram a obrigatoriedade de destinação de 10% do investimento de mídia em veículos comunitários, razão pela qual devem ser invalidados os pontos dados no “Plano de Mídia e Não Mídia”.

42. Em face desses dois tópicos, entende que deve ser corrigida a pontuação do Requerente para 8,1 pontos. Por outro lado, devem ser penalizadas as agências Desigual e Binder, em virtude do descumprimento de ditame legal, e também por incorreções técnicas.

43. Também questionou que a “a forma que está sendo conduzido o julgamento técnico não tem como não deixar azo para subjetivismos perigosos (...) até pela falta das análises individualizadas e da designada justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso, traz suspeitas graves e evidentes vícios absolutos que se não forem corrigidos, agora, levarão certamente ao dever de frustrar, nulificar ou anular este procedimento licitatório”.

44. Haja vista as inúmeras irregularidades, as quais representam violação de diversos princípios, como a legalidade, isonomia, competitividade, entende que deve ser declarada frustrada, nula ou anulada a licitação em foco, em consonância com a Lei nº 8.666/93 e Lei Federal nº 12.232/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

IV- Da Manifestação da CIIS

45. Como vimos, a aludida Representação, Peça 116, foi conhecida e também foi determinada a prévia oitiva da CIIS-DF para que apresentasse esclarecimentos quanto ao teor da Representação na Decisão nº 6143/2016.

46. Em resposta, a CIIS encaminhou o Ofício nº 186/2016/GAB/CCOM e anexos, Peças 129/130, o Ofício nº 188/2016/GAB/CCOM, Peça 133, e também conteúdo de CD que foi associado aos autos.

47. Na Peça 129, ao ser instada a se manifestar a respeito da Decisão nº 6143/2016, a Subcomissão Técnica da supracitada licitação informou à Presidente da Comissão Especial de Licitação que, após exame do Processo nº 0003-00075/2015, não vislumbrou “argumentos que nos levem a modificar nenhuma das pontuações atribuídas por esta Subcomissão Técnica às propostas técnicas da Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda. ou das concorrentes por ela mencionadas”.

48. No Despacho nº 41/2016-CEL/CIIS, a Presidente da Comissão Especial de Licitação, Thiara Zavaglia Torres, defendeu que a empresa Agnelo, na Representação, retoma a narrativa lançada nos recursos anteriores, um contra o julgamento das propostas técnicas, em 03/08/2016, e depois outro contra o julgamento das propostas de preços, em 24/11/2016, para “realçar suas competências técnicas e pleitear a desclassificação de concorrente e a revisão de pontuações suas e de concorrentes, no tocante ao julgamento das propostas técnicas”. No último recurso, entendeu que ficou constatado que a Agnelo buscava rediscutir matéria vencida (proposta técnica), a qual estava preclusa. Na Representação em apreço, alegou que a mencionada Agência pretende reabrir a discussão de matéria preclusa perante o TCDF. Sugere ao Chefe da CIIS o encaminhamento do Processo nº 0003-000075/2015 ao TCDF.

49. Acolhendo o aludido Despacho, o titular da CIIS enviou cópia do aludido Processo, consoante o Ofício nº 186/2016/GAB/CCOM.

IV.1- Processo nº 0003-000075/2015

50. O Processo nº 0003-000075/2015 se encontra associado aos presentes autos.

51. Consoante Atas de fls. 1261/1264 do citado Processo, percebe-se que, no período de 06/06 a 20/07/2016, os membros da Subcomissão Técnica se reuniram para análise individualizada e julgamento do “Plano de Comunicação”, “Capacidade de Atendimento”, “Repertório” e “Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação”. Nas fls. 1285/1500 do Processo, uma vez recebidas as vias não identificadas, as propostas técnicas foram julgadas, em consonância com os critérios objetivos estabelecidos no edital, em especial os itens 12.3.2 e 12.3.3 do Edital, Peça 2.

52. Conforme resumo às fls. 1564/1565, foram classificadas nove empresas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

para a etapa seguinte e desclassificadas vinte por não terem alcançado a nota mínima de setenta pontos. Referido aviso foi publicado no DODF, de 27/07/2016.

53. Insatisfeita, a empresa Agnelo formulou recurso contra a decisão da Comissão Especial de Licitação, fls. 1740/1768 do aludido Processo. Em síntese, os seguintes assuntos foram suscitados:

- a) a necessidade da exclusão ou desclassificação da SGNA Publicidade e Propaganda (Sette Graal 2.0);
- b) a necessidade da exclusão ou desclassificação da agência Propaganda Desigual Ltda.;
- c) a essencial revisão das pontuações concedidas. Divididas em: “Do que pede o *Briefing* e das Propostas Criativas Apresentadas” e “Das considerações específicas sobre a estratégia de mídia e não-mídia”;
- d) a frustração, nulidade ou anulabilidade do certame.

54. Observou-se que o referido recurso é semelhante à presente representação, com as devidas exclusões no tocante à empresa SGNA Publicidade e Propaganda, como pode ser constatado no parágrafo 34. O item “a” não foi alvo de questionamento na Representação em análise, haja vista que a referida empresa foi desclassificada, por isso não será feita qualquer menção a esse tópico.

55. Igualmente insatisfeitas com a decisão da Comissão, além do mencionado Recurso, também foram interpostos recursos pelas seguintes empresas: Binder + FC Comunicação (Binder), Propaganda Desigual (Desigual) e CCA Comunicação e Propaganda Ltda. (Tempo).

56. Nas fls. 1651/1659 e 1722/1737, as representantes da Desigual e Binder requereram a revisão, para mais, de suas notas atribuídas às propostas apresentadas

57. Nas fls. 1660/1677, a representante da Tempo questionou a suposta falta de capacidade técnica ou a parcialidade da subcomissão técnica, ainda mais que, então atual contratada da CIIS, sequer teria sido classificada pois não obtivera a nota mínima e também a inexistência expressa das razões que fundamentaram o julgamento das propostas,

58. Diante desses recursos, foram manejadas impugnações a esses recursos pelas seguintes empresas: Binder + FC Comunicação (Binder), Propaganda Desigual (Desigual), Propeg Comunicação S/A (Propeg) e SGNA Publicidade e Propaganda Ltda. (SetteGraal).

59. Na sua impugnação, fls. 2056/2128, a representante da Desigual rebateu os argumentos da Agnelo. Sustenta que tem qualificação técnica, inclusive já prestou serviços de publicidade aos Governos de Goiás e Tocantins e a seus Detrans cujos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

valores são mais elevados do que os a da Concorrência nº 01/2015 – CIIS/GDF, anexando os contratos firmados, fls. 2070/2124 do referido Processo. Além disso, comentou que possui completa estrutura de atendimento, em consonância com o Edital. Ademais, no balanço patrimonial de 2015, o saldo das reservas de lucro da Desigual importou em mais de R\$ 2 milhões, mais do dobro da garantia exigida na peça editalícia (1% do valor total do contrato), e acerca da qualificação econômico-financeira⁸, a comprovação da exigência editalícia de patrimônio líquido mínimo de R\$ 1 milhão pode ser constatada na fl. 2126. E que se tratava de mero erro de digitação, sem reflexo no caráter competitivo do certame, o fato de constar como integrante do corpo profissional da Propaganda Desigual, a senhora Cristina Alves Nogueira, em data anterior à abertura da empresa. Por fim, requereu a improcedência dos recursos interpostos e a manutenção das avaliações das propostas técnicas das licitantes.

60. Nas fls. 1905/1919, no tocante ao recurso da Agnelo, a representante da Propeg sustentou que fez referências explícitas ao Programa e à preparação do público brasileiro, a empresa tratou da progressividade dos conteúdos e ações de governo, propôs etapas e montou uma campanha perene para desdobramentos e novas fases extras, fez a preparação para divulgação externa em seu Raciocínio Básico.

61. Nas fls. 1920/1930, contrapondo-se ao recurso da Agnelo, a representante da Binder trouxe trecho da sua campanha no qual contempla o Plano Piloto e outras regiões do DF, como o Vale do Amanhecer e a Via Crucis em Planaltina, acreditava que teria abordado as parcerias com a iniciativa privada, foram cumpridos os itens do *Briefing* como estratégia de comunicação publicitária, etapas do programa e raciocínio básico, também sustenta que a obrigatoriedade de investimentos publicitários em veículos comunitários não se aplica à proposta.

62. Instada a se manifestar a respeito dos recursos e suas respectivas impugnações, fls. 2208/2221, no tocante ao recurso da Agnelo, a Subcomissão Técnica, em síntese, sustentou que:

- a) a recorrente Agnelo não quis ou não soube indicar quais dos atributos pretendia que fossem majorados. Por exemplo, nos subquestos “Raciocínio Básico”, “Estratégia de Comunicação Publicitária” e outros, não identificou qual dos atributos pretendia que fosse majorado;
- b) a pontuação obtida em cada quesito ou subquesito se revela objetiva por decorrer de critérios objetivos postos no instrumento convocatório, ainda que exista natural margem de subjetividade no julgamento da espécie. Então, a recorrente tinha condições de saber a razão de sua pontuação com o simples cotejo de sua proposta com os critérios veiculados no Edital. Como

⁸ 16.2.3.2.2



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

a decisão administrativa estava de acordo com a lei e as disposições editais, entende que a decisão foi motivada. De qualquer modo, a suposta falta de motivação da pontuação não causou prejuízo às licitantes, a ponto de impedir a interposição de recursos, pois quatro empresas recorreram;

- c) os critérios de julgamentos fixados no Edital “foram extremamente minúsculos, a ponto de dispensar a justificativa das pontuações atribuídas aos quesitos e subquesitos” ou que, haja vista a existência de 39 atributos pontuáveis, as pontuações atribuídas pela Subcomissão constituíam a própria motivação;
- d) a metodologia da pontuação de cada um dos atributos dos quesitos e subquesitos foi estabelecida no Edital e o TCDF examinou os procedimentos de julgamento das propostas técnicas e não viu óbices na contratação das três vencedoras do certame;
- e) o §9º do art. 149 da LODF exige a destinação de 10% do investimento de mídia em veículos comunitários, mas não determina esse percentual em cada uma das campanhas publicitárias;
- f) no que concerne especialmente à Desigual, manifestaram “o entendimento de que as informações previstas no Edital para análise e julgamento do quesito Capacidade de Atendimento da Desigual constam de sua proposta técnica e, por outro lado, proporcionaram a esta ST as condições necessárias à consequente atribuição das pontuações a seus atributos”, razão pela qual não acolheu o pedido de exclusão ou desclassificação da agência.

63. Assim, a Subcomissão concluiu que não mereciam prosperar a exclusão ou desclassificação da Desigual, nem a revisão da pontuação atribuída à Agnelo ou às outras concorrentes.

V- Da Análise

V.1- Falta de motivação no julgamento das propostas e dos recursos e revisão das pontuações

64. Nota-se que, por um considerável período - 06/06 a 20/07/2016, os membros da Subcomissão Técnica se reuniram para análise individualizada e julgamento das propostas técnicas, em consonância com os critérios objetivos estabelecidos no edital, em especial os itens 12.3.2 e 12.3.3 do Edital. Inclusive, foi nessa linha a justificativa da CIIS, que salientou que o julgamento das propostas se fundamentou nos critérios fixados no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

65. Vale observar que foram classificadas nove empresas para a etapa seguinte e desclassificadas vinte por não terem alcançado a nota mínima de setenta pontos. Inconformadas com o resultado, das vinte e nove participantes desta fase, somente quatro empresas interpuseram recursos. Entre as quatro, dois recursos, da Agnelo e da CCA Comunicação e Propaganda Ltda. (Tempo), questionaram a suposta falta de capacidade técnica ou parcialidade da subcomissão técnica.

66. Verifica-se também que a CIIS, em sede de recurso, por meio de Subcomissão Técnica, apreciou o mérito de todas as questões formuladas pela ora Representante na fase licitatória correspondente.

67. À vista disso e diante da inexistência de outros dados, é forçoso reconhecer que não há elementos que possam macular a credibilidade técnica da aludida Subcomissão Técnica.

68. No tocante à pontuação atribuída à Agnelo, a nosso ver, não cabe ao TCDF, no controle do ato em questão, valorar os critérios de atribuição dos pontos adotados pela Subcomissão Técnica, substituindo-se a esta, mas verificar se ocorreu ilegalidade no procedimento administrativo realizado. Além disso, a empresa não identificou os atributos que pretendia que fossem majorados.

69. Como mencionado, as propostas técnicas foram julgadas, em consonância com os critérios objetivos estabelecidos no edital, em especial os itens 12.3.2 e 12.3.3 do Edital, Peça 2.

70. Antes do exame desse procedimento, é necessário voltar um pouco no tempo nestes autos. Após análise do Edital da Concorrência nº 01/2015, na Decisão nº 628/2016, Peça 14, o Tribunal determinou o seguinte:

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;

(grifos nossos)

71. Cabe trazer a análise da questão realizada pelo Corpo Técnico, na Informação nº 74/2016, na qual entendeu-se que poderiam ser acatadas as justificativas, haja vista que a CIIS teria promovido as alterações propostas pela Controladoria-Geral do DF:

23. Com efeito, esta Área Técnica, quando da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

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.

(grifos nossos)

72. Após exame das justificativas encaminhadas pela CIIS, o Tribunal as considerou procedentes e autorizou a continuidade do procedimento licitatório, Decisão nº 2473/2016, Peça 28.

73. Em virtude disso, foi realizada a alteração considerada necessária nos critérios objetivos para o atingimento da pontuação máxima a ser utilizada no julgamento das propostas técnicas.

74. Tendo em conta que esse aspecto do edital foi previamente ajustado para atender intervenções tanto do controle interno quanto do externo, não se vislumbra falha grave capaz de ensejar nulidade da licitação, como quer a Agnelo Pacheco. Porém, apesar de ter sido realizada a modificação em tela, a nosso ver, ainda existe espaço para aperfeiçoamento, nas próximas licitações, dos critérios de julgamentos fixados no Edital, em especial os itens 12.3.2 e 12.3.3 do Edital, Peça 2, de modo que prevejam a motivação ou justificativa para a atribuição das pontuações, como sustentado na manifestação da Subcomissão Técnica.

75. Para tanto, acredita-se que devem existir critérios para a gradação das notas dos atributos de modo a minimizar ainda mais a subjetividade da análise pela comissão julgadora, evitando assim eventual direcionamento da licitação, em prol dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e do julgamento objetivo.

76. Nesse sentido, abaixo reproduz-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

ACÓRDÃO Nº 5620/2016 - TCU -Primeira Câmara

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

9.6. dar ciência ao Município de Teixeira de Freitas/BA sobre as seguintes irregularidades, de modo a evitar a repetição em futuros certames patrocinados com recursos federais: (...)

9.6.5. ausência de critérios para a gradação das notas dos quesitos das propostas técnicas, considerando que não há definição do que se espera em cada um dos aspectos analisados, conferindo elevada carga de subjetividade aos avaliadores e possibilitando eventual direcionamento na contratação e a não seleção da proposta mais vantajosa, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e do julgamento objetivo, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 769/2013-TCU-Plenário e 332/2003-2ª Câmara;

ACÓRDÃO Nº 769/2013 - TCU - Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.2. determinar ao Serviço Social do Comércio - Conselho Nacional e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Conselho Nacional, que, doravante, nos certames que realizar: (...)

9.2.6. estabeleçam critérios específicos para a gradação das notas técnicas em certames do tipo técnica e preço, de forma a evitar a ocorrência de subjetividade no julgamento das propostas, eis que tal circunstância atenta contra o princípio da isonomia e da igualdade;

Acórdão 1785/2013-Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.2. determinar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil que, em futuras licitações: (...)

9.2.3. no caso de licitação do tipo técnica e preço, defina, em edital, os critérios para gradação das notas, pelo escalonamento da pontuação técnica, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas, conforme previsto no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos, e em atenção ao princípio da isonomia, inserido no art. 5º, caput, da Constituição Federal;

77. Em razão do exposto e diante da ausência de outros elementos que indiquem falhas relevantes no julgamento realizado pela Subcomissão, deve o Tribunal determinar à CIIS que, em futuras licitações, no caso de licitação do tipo “técnica e preço” ou “técnica”, defina, em edital, os critérios para gradação das notas, pelo escalonamento da pontuação técnica, em prol do julgamento objetivo das propostas, conforme o art. 2º da Lei nº 8.666/93, e em atenção ao princípio da isonomia, da impessoalidade e da eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

78. Em acréscimo, propõe-se que seja enviada cópia da futura decisão à apreciação da Controladoria-Geral do Distrito Federal para as medidas que entender pertinentes.

V.2- Falha na composição da Subcomissão Técnica

79. No tocante ao chamamento público, em algumas ocasiões, foi consignada a falta de exigência expressa na Lei Federal nº 12.232/2010.

80. No Voto condutor da Decisão nº 4050/2016, Peça 61, foi registrado que em “sede de cognição sumária, constato não existir irregularidade nos procedimentos adotados pela CIIS na escolha dos membros que compõe a subcomissão técnica, pois o item 18 do Edital da Concorrência nº 01/2015 encontra-se em consonância com a legislação que rege a matéria, na medida em que o instrumento convocatório previu que a escolha dos membros da Subcomissão Técnica dar-se-ia por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que teria, no mínimo, 9 (nove) integrantes, pelo menos 3 (três) deles sem nenhum vínculo contratual, direto ou indireto, com órgãos da administração direta do Governo do Distrito Federal, todos previamente cadastrados pela CIIS”.

81. Também, no Voto condutor da Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, Peça 156, a respeito da desnecessidade de chamamento público, foi assinalado o seguinte:

Ressalto, que nesta etapa processual, em juízo de cognição sumária, analiso tão somente os motivos que ensejaram e fundamentaram a cautelar adotada nos termos da Decisão nº 5.481/2016, ou seja, a necessidade de realização de prévio chamamento público para a formação da lista dos membros da subcomissão técnica. Portanto, em seguida, os autos devem retornar à unidade técnica para fins de exame de mérito, na forma determinada na Decisão nº 6.367/2016.

Nesse sentido, entendo que assiste razão à jurisdicionada. De fato, nenhum dispositivo da Lei nº 12.232/2010 obriga o chamamento público prévio para a escolha dos integrantes da subcomissão técnica que não pertençam aos quadros do órgão responsável pelo procedimento licitatório.

Tal fato, inclusive, já foi enfrentado pelo egrégio Plenário por ocasião da prolação da Decisão nº 4.050/2016, restando deliberado, nos termos do voto do insigne Relator, a desnecessidade do referido chamamento público.

Na realidade, o que a lei estabelece é que pelo menos um terço dos membros da subcomissão técnica deve ser representado por profissionais formados em publicidade ou marketing ou que atuem nessas áreas e que não mantenham qualquer vínculo funcional ou contratual, direta ou indiretamente, com o órgão ou entidade responsáveis pela licitação. E, ao que parece, a jurisdicionada deu



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

cumprimento a essa exigência legal.

Não cabe ao Tribunal, com a devida vênia dos que pensam de forma divergente, exigir em procedimento licitatório providências não estabelecidas em lei, muito menos determinar a adoção de formalidades de maneira diversa da prevista na legislação.

Os exemplos trazidos pelo Ministério Público de Contas, na Representação nº 16/2016-DA, de órgãos e instituições que efetuaram o chamamento público para a constituição da subcomissão técnica não gera, com a devida vênia, obrigação para os demais órgãos e entidades da Administração Pública das diversas Unidades da Federação. Somente a lei poderia ter criado essa exigência, e ela deliberadamente não o fez.

82. De forma análoga, a CIIS, por meio da PGDF, sustentou a desnecessidade de realização do procedimento de chamamento público, como etapa prévia de seleção dos membros da subcomissão técnica, haja vista a falta de previsão legal, Peça 79. Cumpre registrar que, anteriormente, instada pela CIIS à manifestação sobre a Recomendação Conjunta nº 7/2016, a PGDF entendeu que referida exigência carece de fundamento legal e que a recomendação não é dotada de efeito vinculante, nem tem eficácia autônoma para constituir responsabilidade sobre os gestores, fls. 1589/1605 do Processo nº 0003-000075/2015.

83. Nessa esteira, na Informação nº 202/2016-3ª Diacom (Peça 110), sugeriu-se a improcedência das representações, Peças 57 e 67, considerando que, na Lei Federal nº 12.232/2010, “não se encontra uma única referência ao chamamento público como etapa do processo de concorrência para a contratação dos serviços de publicidade” assim referida exigência não “se ampara em qualquer previsão legal, afastando-se do princípio da legalidade estrita previsto no art. 37 da CF/88 e no art. 19 da LODF”.

84. Mais adiante, na Peça 151, a CIIS, por meio da PGDF, reafirmou o seu posicionamento.

85. É certo que a interpretação literal da Lei Federal nº 12.232/2010 não exige expressamente o chamamento público para a contratação de serviços de publicidade. Porém, há outras normas que tratam da matéria que devem ser igualmente atendidas. Afinal, o ordenamento jurídico não pode ser interpretado de modo estanque, apenas na visão de uma norma, pois ele trata de um conjunto coordenado, sistêmico e sistematizado de regras, normas e princípios. Sob esse enfoque, a respeito da necessidade de interpretação da lei como parte de um sistema, reproduz-se o entendimento de Eros Grau⁹.

⁹ Por isso mesmo a interpretação do direito é interpretação do direito, e não textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpretam textos de direito, isoladamente, mas sim o direito, no seu todo – marcado, na dicção de Ascarelli [1952a:10] pelas suas premissas implícitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

86. Nesse contexto, ao se propor a realização do chamamento público para composição do cadastro, estar-se-ia concretizando os princípios da impessoalidade, publicidade e transparência, com a maior participação da sociedade, espírito da Lei Federal, aliás, como assim entende o MPDFT e o MPjTCDF.

87. Entende-se que possibilitar a chance de qualquer pessoa tomar parte do cadastro previsto no art. 10, §2º, da referida Lei, atendidos os requisitos legais, representa uma forma de dar oportunidade de pessoas estranhas à Administração Pública comporem a subcomissão técnica, atendidos os requisitos legais. Desse modo, a relação de profissionais do cadastro não ficaria limitada à escolha da própria Administração e, ao mesmo tempo, atender-se-ia ao espírito da Lei.

88. Por outro lado, importa ponderar sobre os reais interesses de particulares, sem vínculo com a Administração e destituídos de remuneração ou outras vantagens, participarem de subcomissão técnica dessa natureza. A propósito, na Peça 151, a PGDF lembrou que o chamamento público é instrumento que objetiva a seleção de interessados, tendo em vista a multiplicidade de interessados na obtenção de auxílios e subvenções estatais e, por outro lado, a escassez de recursos públicos, hipótese que não se enquadra aos autos. Não é demais rememorar que, na licitação em foco, os membros da Subcomissão Técnica se reuniram para análise individualizada e julgamento, no período de 06/06 a 20/07/2016. Ou seja, cerca de um mês e meio foi despendido na análise e julgamento das propostas.

89. Também vale refletir para o fato de que a participação de particulares, por meio do chamamento público, possibilitaria o ingresso de pessoas despreparadas e inexperientes na subcomissão técnica, trazendo insegurança quanto à adequação e lisura do processo de julgamento, como bem lembrou a PGDF.

Santi Romano [1964:211] insiste em que a interpretação da lei é sempre interpretação não de uma lei ou de uma norma singular, mas de um lei ou de uma norma que é considerada em relação à posição que ocupa no todo do ordenamento jurídico; o que significa que o que efetivamente se interpreta é esse ordenamento e, como consequência, o texto singular. Hermann Heller [1977:274], por outro lado, observa que o preceito jurídico particular somente pode ser fundamentalmente concebido, de modo pleno, quando se parta da totalidade da Constituição política. A propósito, diz Geraldo Ataliba [1970:373]: “(...) nenhuma norma jurídica paira avulsa, como que vagando no espaço, sem escoro ou apoio. Não há comando isolado ou ordem avulsa. Porque esses – é propedêutico – ou fazem parte de um sistema, nele encontrando seus fundamentos, ou não existem juridicamente.”

Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços.

A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição.

Por isso insisto em que um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum. As normas – afirma Bobbio [1960:3] – só têm existência em um contexto de normas, isto é, no sistema normativo.

A interpretação do direito – lembre-se – desenrola-se no âmbito de três distintos contextos: o lingüístico, o sistêmico e o funcional [Wróblewski 1985:38 e ss]. No contexto lingüístico é discernida a semântica dos enunciados normativos. Mas o significado normativo de cada texto somente é detectável no momento em que se toma como inserido no contexto do sistema, para após afirmar-se, plenamente, no contexto funcional.

(Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito, Eros Roberto Grau, 2ª ed., páginas 127/128).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

90. Ainda que existam justificativas relevantes para o chamamento público para a composição da supracitada composição, acredita-se que a implementação desse procedimento apresenta fragilidades, visto que, além de falta de previsão expressa legal, há possibilidade de que interesses privados, diversos do interesse público, cooptem e alcem eventuais pessoas a participarem de subcomissão dessa natureza, ou de que pessoas incompetentes tecnicamente ingressem nessa subcomissão em prejuízo ao julgamento escorreito da licitação.

91. Em virtude do exposto, entende-se que não prospera o argumento de falha na composição da subcomissão.

V.3- Necessidade da exclusão ou desclassificação da agência Propaganda Desigual

92. As exigências de qualificação técnica e econômica-financeira foram estabelecidas nos itens 16.2.2 e 16.2.3 do Edital, Peça 2.

93. Não fazem parte dessas exigências a existência de site na Internet nem pesquisas de referências profissionais no Google nem o prazo mínimo de abertura da empresa.

94. Ainda que a Propaganda Desigual apresente um capital social restrito a R\$ 30 mil, não há imposição no instrumento convocatório de comprovar o atingimento de um determinado montante. A exceção se refere somente caso o resultado dos índices estabelecidos no item 16.2.3.2 fosse igual ou inferior a 1(um), de acordo com o 16.2.3.2.2 do Edital¹⁰, situação em que seria obrigatória a comprovação de capital social

¹⁰ 16.2.3.2 A comprovação da boa situação financeira da licitante será feita por meio da avaliação, conforme o caso:

a) do balanço referido no inciso II do subitem 16.2.3, cujos índices de Liquidez Geral (LG), de Solvência Geral (SG) e de Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas a seguir, terão de ser maiores que um (>1):

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

b) dos balanços referidos no inciso III do subitem 16.2.3, cujo Índice de Solvência, obtido de acordo com a fórmula abaixo, terá de ser maior ou igual a um (> ou = a 1):

$$S = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Exigível Total}}$$

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

ou patrimônio líquido acima de hum milhão de reais. Porém, a representante deixou de comentar acerca de ocasional falta de atendimento nesse aspecto. De qualquer modo, a empresa Propaganda Desigual apresentou prova de patrimônio líquido mínimo acima de R\$ 1 milhão, fl. 2126 do Processo nº 0003-00075/2015.

95. Também não se mostra relevante ocasional erro na informação de que constaria do corpo profissional da empresa empregado que teria iniciado suas atividades na mesma antes mesmo da sua abertura.

96. Em virtude do exposto, no tocante à Representação e Agravo da empresa Agnelo, a nosso ver, não há motivos para excluir ou desclassificar a agência Propaganda Desigual Ltda.

V.4- Excessivo valor estimado da Licitação

97. No Parecer nº 1158/2016-CF, Peça 153, questionou-se sobre o fato de que o “valor constante do presente edital, de mais de R\$ 90 milhões anuais, quase o dobro do valor gasto em 2015”.

98. Por ocasião do exame do Edital, Informação nº 14/2016, Peça 10, a Unidade Técnica destacou que a estimativa da contratação se baseou nas despesas com publicidade, exercícios 2013 a 2015, cuja média girava em R\$ 117.774.801,13.

44. Consta do Despacho nº 03/2015-CEL/CIIS, fls. 317 a 328 do e-DOC 0D1EC031-c, que o valor estimado para este certame levou em conta a dotação orçamentária. Por outro lado, a CIIS afirma que efetuou estimativa baseada no valor empenhado para a execução de despesas com publicidade nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, que somaram, respectivamente, R\$ 191.520.433,00, R\$ 119.245.439,00 e R\$ 42.558.531,39, tendo como média o valor de R\$ 117.774.801,13.

99. Importa lembrar que a Unidade Técnica entendera necessária a demonstração dos valores estimados a serem pagos aos veículos e às agências, razão pela qual propusera a elaboração de um documento que estabelecesse o valor estimado para o certame. Referida questão foi objeto do item II, “c”, da Decisão nº 628/2016, Peça 14. Ao examinar as justificativas a respeito desse item, o Tribunal as considerou procedentes, na Decisão nº 2473/2016, Peça 28.

100. Como se vê, naquela oportunidade, foi registrado que o valor estimado representava a média dos exercícios indicados e o mencionado montante foi alvo de exame do controle externo.

16.2.3.2.2 A licitante que apresentar resultado igual ou menor que 1 (um), no cálculo de quaisquer dos índices referidos na alínea ‘a’, ou menor que 1 (um), no cálculo do índice referido na alínea ‘b’, todos do subitem 16.2.3.2, para ser considerada habilitada no quesito Qualificação Econômico-financeira deverá comprovar capital social ou patrimônio líquido mínimo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). A comprovação deverá ser feita relativamente à data da apresentação da documentação, pelo balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social ou pelo Registro comercial, ato constitutivo, estatuto ou contrato social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

101. Ademais, deve-se destacar ainda que o valor contratual de R\$ 99.121.086,00 representa uma estimativa, competindo à CIIS executar ou não a totalidade desse valor, conforme o item 23.5 do Edital¹¹. A propósito, nota-se que as despesas com publicidade equivaleram a R\$ 66.259.922,72 correspondente a 2016¹², Peças 205/208, enquanto as pagas no trimestre de 2017 alcançaram R\$ 598.126,00, Peça 209.

102. Por oportuno, vale salientar também que, desde 2015, o Distrito Federal tem enfrentado grave crise financeira, fato que deve ter refletido na realização das despesas em geral.

103. Em virtude disso, inexistentes outros elementos acostados aos autos, entende-se que não há indícios de gastos elevados nas despesas em questão.

V.5. - Irregularidade na classificação da empresa SGNA Publicidade e Propaganda

104. Como vimos, na Representação nº 16/2016-DA, ventilou-se, entre outros, a irregularidade na classificação da empresa SGNA Publicidade e Propaganda Ltda. em razão da relação de parentesco identificado entre o sócio dessa empresa e servidor da CIIS.

105. Entendeu-se que “houve perda superveniente do objeto da representação, uma vez que o vício restou sanado pela desclassificação da empresa SGNA PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA da Concorrência nº 001/2015, em decorrência do descumprimento do subitem 7.2.1, inciso IV do instrumento convocatório”, na Informação nº 202/2016-3ª Diacom (Peça 110). Pode ser consultada a publicação da desclassificação da proposta da empresa SGNA, Peça 107.

106. Como já relatado, a Peça 142 tratava de pedido de cautelar com objetivo de autorizar o prosseguimento da licitação considerando que houve modificação da situação fática que teria servido de motivo para a concessão da cautelar no sentido de paralisação da licitação, pois, entre outros, teria ocorrido a desclassificação da proposta da empresa SGNA. De outro lado, na Peça 155, o senhor Ulisses Santana Lara requeria, entre outros, a não concessão da medida cautelar requerida pela PGDF. Haja vista a interposição do recurso da CIIS/DF, Peças 142 e 151, o TCDF decidiu por rever a medida cautelar deferida na Decisão nº 5481/2016, autorizando a continuidade dos procedimentos licitatórios relativos à Concorrência nº 001/2015-CIIS/DF, Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, referendada pela Decisão nº 4/2017. Portanto, não há pendência relacionada à licitação.

¹¹ 23.5 A CIIS se reserva o direito de, a seu juízo, executar ou não a totalidade do valor contratual.

¹² Total de despesas pagas até 31/03/2016 com exceção dos restos a pagar processados e não processados de 2015 corresponde a R\$ 1.939.191,52, somados com total de despesa paga no 2º trimestre de R\$ 14.715.880,05, no 3º trimestre de R\$ 16.491.713,20 e no 4º trimestre de R\$ 12.739.456,95. Acrescidos despesas pagas até 31/03/2017 referente a Restos a pagar Processados e Não Processados de 2016 pagos em 2017 de R\$ 9.754.954,00 e R\$ 10.618.727,00. Fonte: site <http://www.casacivil.df.gov.br/publicidade/gastos-consolidados-2016.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

107. Haja vista a desclassificação da proposta da empresa SGNA, entende-se que houve perda superveniente do objeto da representação neste aspecto.

VI- Das Conclusões

108. A partir da análise dos documentos constantes dos presentes autos, no tocante à Representação e ao Agravo ofertados pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda., Peças 116 e 185, não foram constatadas falhas relevantes.

109. Relativamente à falta de motivação no julgamento das propostas e dos recursos, tendo em conta que esse aspecto do edital foi previamente ajustado para atender intervenções tanto do controle interno quanto do externo mas que ainda existe espaço para aperfeiçoamento, entende-se que deve o Tribunal determinar à CIIS que, em futuras licitações, no caso de licitação do tipo “técnica e preço” ou “técnica”, defina, em edital, os critérios para gradação das notas, pelo escalonamento da pontuação técnica, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas, conforme o art. 2º da Lei nº 8.666/93, e em atenção ao princípio da isonomia, da impessoalidade e da eficiência. Além disso, propõe-se que seja enviada cópia da futura decisão à apreciação da Controladoria-Geral do Distrito Federal para as medidas que entender pertinentes.

110. As outras questões suscitadas não merecem prosperar. Vejamos.

111. O excessivo valor estimativo da licitação não se comprovou, haja vista que o valor estimado representa a média dos exercícios 2013 a 2015 e esse montante foi anteriormente alvo de exame do controle interno e externo, além de que o valor contratado de R\$ 99.121.086,00 representa uma estimativa e, em 2016, as despesas foram inferiores a esse montante (R\$ 66.259.922,72).

112. Com relação ao chamamento público, ainda que existam justificativas relevantes para a composição da supracitada subcomissão, acredita-se que a implementação desse procedimento apresenta fragilidades, visto que, além de falta de previsão legal, há possibilidade de que interesses privados, diversos do interesse público, cooptem e alcem eventuais pessoas a participarem de subcomissão dessa natureza, ou de que pessoas incompetentes tecnicamente ingressem nessa subcomissão. Em razão do exposto, entende-se que não deve ser acolhido o argumento de falha na composição da subcomissão dessa natureza.

113. Também, no que concerne à Representação e Agravo da empresa Agnelo, a nosso ver, não foram encontrados elementos para excluir ou desclassificar a agência Propaganda Desigual Ltda.

114. Haja vista a desclassificação da proposta da empresa SGNA, Peças 107 e 110, houve perda superveniente do objeto da representação neste aspecto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

115. Em virtude do exposto, devem ser consideradas improcedentes as Peças mencionadas no parágrafo 25 e 27 desta Informação.

116. Por fim, vale salientar que o mérito das Peças 142 e 151 foi examinado na Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, considerando que foi concedida a contracautela requerida, autorizando o prosseguimento da licitação. Prejudicado, portanto, o cumprimento do item IV, “b” do citado *Decisum*, no que se refere a essas Peças.

VII- Das Sugestões

117. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

I - tomar conhecimento:

- a) da Informação nº 202/2016-3ª Diacomp, Peça 110;
- b) das Peças 106/109 e também das Peças 204/209;

II - considerar improcedentes:

- a) a Representação nº 16/2016 – DA, Peça 57, e a Representação do senhor Ulisses Santana Lara, Peça 67, cujo mérito foi analisado na Informação nº 202/2016-3ª Diacomp;
- b) a Representação e Agravo ofertados pela Empresa Agnelo Pacheco – Criação e Propaganda Ltda., Peças 116 e 185;

III - considerar prejudicado o cumprimento do item IV, “b”, da Decisão Liminar nº 017/2016-P/AT, referendada pela Decisão nº 4/2017, no que se refere às Peças 142 e 151, em função do decidido no item II do mesmo *Decisum*;

IV - determinar à Comunicação Institucional e Interação Social da Governadoria do Distrito Federal – CIIS que, em futuras licitações, no caso de licitação do tipo “técnica e preço” ou “técnica”, defina, em edital, os critérios para gradação das notas, pelo escalonamento da pontuação técnica, de forma a aperfeiçoar o julgamento objetivo das propostas, conforme o art. 2º da Lei nº 8.666/93, e em atenção ao princípio da isonomia, da impessoalidade e da eficiência;

V - autorizar:

- a) a ciência dos interessados;
- b) o envio de cópias da presente Informação, do relatório/voto e da decisão a ser proferida:
 - b.1) à jurisdição indicada no item IV, para subsidiar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- o cumprimento da diligência;
- b.2) à Controladoria-Geral do Distrito Federal, no tocante ao item IV, para conhecimento e adoção das medidas que entender pertinentes;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para fins de arquivamento.

À consideração superior.

Lúcia Taeko Watanabe

Auditora de Controle Externo, mat. 564-9

De acordo.

Em 17/05/2017.

Flávio Figueiredo Cardoso

Diretor da 3ª Diacom