



**ILMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE  
"C.P.L." 12/Jun/2018 15:37 001817 001

**Concorrência Pública n. 01/2018**

**O SINDICATO DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINAPRO MG**, com sede em Belo Horizonte, à Rua Domingos Vieira n. 587, Santa Ifigênia, entidade representativa da categoria econômica das Agências de Publicidade em nível estadual, por seus advogados que esta subscrevem (docs.ns. 1/3), vem, nos termos da Lei 12.232/2010, c.c. Lei 8.666/93, formular a presente **IMPUGNAÇÃO** ao edital de licitação, na Concorrência Pública n. 01/2018, para a contratação de serviços publicitários, pelos motivos a seguir expostos.

- 1) Esta entidade tem, dentre outras funções, a de colaborar com a Administração Pública nos procedimentos licitatórios para contratação de serviços publicitários, assim como pugnar pela correta aplicação das disposições legais que norteiam a atividade publicitária.
- 2) Assim, examinando o edital de licitação – Concorrência n. 01/2018 – para a contratação de tais tipos de serviços, foram constatadas disposições que podem estar desatendendo as disposições que norteiam o processo licitatório dos serviços destinados à publicidade institucional da Administração Pública.
- 3) Ressaltamos que o intuito desta impugnação é, primordialmente, contribuir para que o processo licitatório se dê de forma absolutamente hígida, sem riscos de maiores questionamentos de ordem legal.

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br



#### 4) A IRREGULARIDADE DO EDITAL ORA QUESTIONADA:

O edital estabelece que a licitação se processará pela modalidade de Concorrência e pelo tipo “Técnica e Preço”.

No Anexo VII foram indicados os critérios de julgamento das propostas, sendo que, para apuração da Nota Final, estabeleceu-se que seria declarada vencedora do certame a licitante habilitada que tiver obtido a maior Nota Final, apurada pela utilização da seguinte fórmula:

$$NF = (0,35 \times NT) + (0,65 \times NP).$$

Ou seja, o edital estabeleceu o peso para a valoração da Proposta Técnica expressivamente inferior para a valoração da Proposta de Preços.

A título de justificar tamanha absurdidade, cometeu outro absurdo e afronta às agências de publicidade que participam e participaram dos outros certames realizados pela Câmara Municipal de Belo Horizonte.

A justificativa para valoração maior para o preço do que para a técnica foi o de que *“(...) historicamente, revelou-se que as campanhas produzidas para a CMBH exigiram relativamente pouca criatividade, seguindo padrões bastante convencionais, em todas as variantes do serviço (especialmente quanto ao conteúdo das campanhas e à forma de distribuição), levando a se preferir, agora, uma sobrevalia para o preço a se pagar pelas campanhas, fazendo refletir na licitação o que a prática revelou ser a realidade do serviço no âmbito da CMBH.”*

E arremata a malsinada justificativa:

*“3.1.2 – A justificativa prevista no subitem 3.1.1 deste Anexo, inclusive, foi considerado para a simplificação das propostas técnicas, em termos formais e em termos quantitativos, tudo em consideração ao que se previu nas licitações da própria CMBH.”*

Ou seja, na redação do edital de licitação, a Câmara Municipal de Belo Horizonte nivelou por baixo os trabalhos publicitários institucionais até então realizados por agências de publicidade que a atenderam, assim como acena que as novas e futuras campanhas poderão, igualmente, manter o baixo padrão de qualidade, *“de pouca criatividade”* e, por tanto, (com a adoção da prevalência do preço sobre a técnica) prefere pagar menos pelos trabalhos a serem desenvolvidos pelas agências que vierem a ser contratadas, do que obter uma comunicação institucional de alto padrão técnico e que atinja a finalidade para a qual é realizada.

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br



## 5 – A FINALIDADE DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A publicidade institucional dos órgãos públicos é necessária e deve atender aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal em seu artigo 37 “caput” e seu parágrafo 1º, que dispõem:

*“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:*

*(.....)*

*Parágrafo 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.*

A importância da publicidade institucional, portanto, está plenamente definida pelo citado dispositivo constitucional.

Atualmente, com amparo nas teorias de Hannah Arendt, muito se fala do direito à informação e da efetiva participação cidadã como formas de assegurar uma democracia real.

Para que a população participe do debate político e efetivamente detenha o poder na tomada de decisões de uma sociedade, é indispensável que disponha de elementos sobre a atuação da Administração. Dessa forma, não há como dissociar direito de informação e democracia. E nesta última, o direito à informação é viabilizado pelo princípio da publicidade.

Portanto, ao cidadão deve ser propiciado acesso aos dados que entender necessários à sua atuação enquanto agente político passivo.

A publicidade dos atos oficiais não é suficiente para informar, esclarecer, orientar os cidadãos e a prestar-lhes contas. Por isso, a publicidade institucional tem essa finalidade fundamental.

O direito à informação está na base do direito à democracia e essa informação **deve adotar linguagem adequada**, sem o que perde o seu efeito, não atinge a finalidade pretendida e lança-se o dinheiro público no bueiro.

Como destaca Adilson Abreu Dallari (in *Divulgação das Atividades da Administração Pública – Publicidade Administrativa e propaganda Pessoal – RDP n. 98, p. 247*)

*“(...) Não é razoável que os assuntos administrativos cheguem ou não cheguem ao conhecimento do povo na dependência do interesse ou da boa vontade da imprensa. A*

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br

*prática tem demonstrado que na quase totalidade dos casos, a Administração Pública só é notícia em seus aspectos patológicos ou quando não funciona. Isto tem um terrível e grave efeito deletério: como o cidadão comum recebe apenas notícias negativas a respeito das instituições públicas, acaba tendendo a descrer de todo e qualquer governante, de seus representantes eleitos, da administração pública em geral, dos poderes constituídos e, por último, das instituições democráticas. Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental para que possa haver críticas, controle, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governantes democráticos."*

Outrossim, considerando o direito à informação em sua dimensão democrática, é de se concluir que o Poder Público não pode divulgar dados de forma incorreta, pífia, sem base em elementos técnicos de comunicação, sob pena de não atingir adequadamente o público-alvo para o qual se dirige e, em consequência, despender inutilmente verba pública para não efetivar a finalidade da comunicação institucional.

É mais do que sabido o questionamento que se faz, muitas vezes, quanto ao gasto em publicidade institucional por entidades públicas, sob o falso argumento de inutilidade ou que não traga nenhum benefício à sociedade.

Esse falso entendimento deve ser combatido com a demonstração da importância da publicidade institucional dos entes públicos, de forma a atingir as finalidades indicadas no artigo 37 e seu parágrafo primeiro da Constituição Federal.

Realizar serviços publicitários institucionais de baixa qualidade, é referendar esse falso entendimento havido por parte dos cidadãos.

Portanto, a qualidade da comunicação é essencial para que se atinja a sociedade de forma adequada e proba. E essa qualidade somente é atingida quando os serviços sejam prestados com qualidade técnica e comunicacional adequada.

Devem ser conciliados, para adequadamente despender os recursos públicos utilizados em publicidade institucional, os princípios da eficiência, economicidade e publicidade.

## **6 – A INACEITÁVEL JUSTIFICATIVA DO EDITAL QUANTO À VALORAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA**

Os serviços publicitários são, a teor do disposto no artigo 25 da Lei 8.666/93, ***“de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização”***.

Tanto assim são que se o citado artigo 25 da Lei 8.666 não estabelecesse a vedação quanto à inexigibilidade de licitação, a contratação desses serviços poderia ocorrer de forma direta, sem procedimento licitatório.

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br



Mas a lei, apesar de reconhecer serem tais serviços de “notória especialização”, de cunho eminentemente intelectual e realizada por profissionais altamente gabaritados, exige sua contratação mediante procedimento licitatório.

Esse reconhecimento da importância da qualificação técnica dos prestadores do serviço, assim como da preponderância da técnica sobre o preço, deu azo a que a atual lei de licitações de serviços publicitários – Lei 12.232/2010 – excluísse dos tipos de licitação, o de “Melhor Preço”.

Conforme se vê do artigo 5º da citada lei, os tipos possíveis de licitação, para a contratação dos serviços publicitários, são os de “MELHOR TÉCNICA” e “TÉCNICA E PREÇO”.

Outrossim, é de se atentar que o próprio Governo Federal utiliza, para todos os procedimentos licitatórios dos entes públicos de âmbito federal, o tipo “MELHOR TÉCNICA”, porque também reconhece, tal como o intuito da lei, a PREPONDERÂNCIA DA TÉCNICA SOBRE O PREÇO.

E quando escolhido o tipo “Técnica e Preço” pelo ente público que realiza a licitação, é estabelecida, mais uma vez, a preponderância da Técnica sobre o Preço, estabelecendo pesos diferenciados para as Propostas Técnica e de Preço, sendo que à primeira, em regra, é dado o peso 0,70 e ao segundo, o peso 0,30.

Será vencedora do certame a agência que obtiver a melhor pontuação na média ponderada entre a Proposta Técnica e a de Preço.

7 - Seria de todo inimaginável que fosse tentado, pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, escamotear o princípio que estabeleceu, através da lei 12.232/2010, a preponderância da Técnica sobre o Preço, na avaliação e contratação de agência de publicidade.

A aplicação dos pesos 0,35 para a Nota Técnica e 0,65 da Nota de Preço é uma ostensiva e inaceitável afronta aos princípios que ensejaram a edição da Lei 12.232/2010, no que tange à forma de avaliação das licitantes para a prestação dos serviços publicitários.

A inversão de valores na avaliação das propostas Técnica e de Preço implica em que será contratada a agência que apresentar MENOR PREÇO, não importando a qualidade de seus trabalhos, demonstrada através do desenvolvimento da campanha simulada, ficcional, para Solução do Problema de Comunicação formulado pela Câmara Municipal, através do “briefing” contido no edital de licitação.

Vencerá, se mantida essa forma de avaliação das Propostas das licitantes, não a agência mais qualificada tecnicamente para execução de serviços altamente intelectuais, de

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br





177

notória especialização, mas sim a agência que apresentar menor preço, não importando, eventualmente, não ser a mais qualificada para a prestação dos serviços.

Isso afronta também os princípios que regem o processo licitatório, dentre os quais o da EFICIÊNCIA, exigido pelo direito administrativo.

8 – A importância que a lei 12.232/2010 dá mais à Técnica do que ao Preço, decorre da exigência das disposições quanto às licitantes deverem apresentar, na sua Proposta Técnica, a demonstração do gabarito de seus profissionais que prestarão seus serviços especializados ao ente público que realiza a licitação e, fundamentalmente, através da demonstração da Solução do Problema de Comunicação formulado pelo ente público licitante, através do Plano de Comunicação, que é apresentado através de uma campanha simulada, contendo a ideia criativa, a estratégia de comunicação, a estratégia de mídia, desenvolvendo peças publicitárias, elaborando a forma de comunicação institucional e como será veiculada e divulgada a campanha ficcional criada.

A avaliação dessa campanha simulada, que deve ser desenvolvida com base e nas condições fixadas pelo “briefing” apresentado pelo cliente (Administração Pública) é que resultará da melhor ou pior pontuação quanto ao aspecto técnico, que deve ser o preponderante na avaliação da proposta da agência, uma vez que a publicidade é essencialmente - repita-se - serviço de natureza altamente técnica e de notória especialização.

9 – Além da preponderância da Técnica em relação ao Preço, adotada pela Lei 12.232/2010, cumpre destacar que a opção da Câmara Municipal, altamente perniciosa para a própria Administração Pública, pelo proposta de Preço, não resulta na efetividade de obter as melhores condições para esse ente público, pois não será a remuneração reduzida à agência contratada que implicará na redução de custos efetivos. Como é notoriamente sabido, a verba estimada para as licitações de serviços publicitários não são destinadas exclusivamente à remuneração das agências de publicidade.

A grande parte da verba é destinada, fundamentalmente, para o pagamento da mídia (impressa, eletrônica, digital e alternativas), realizada pelos Veículos de Divulgação (cerca de 70% da verba total), além do pagamento de fornecedores externos de serviços especiais (como produção de audiovisuais, produção gráfica, produção digital e outras) e apenas residualmente (não mais do que 15% em média), como remuneração das agências de publicidade.

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br

“C.P.L.” 12/04/2018 15:38 001817 006

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE




Portanto, a proposta de preços apresentada pelas licitantes se referirá, única e exclusivamente, à remuneração da agência, que não atinge sequer 20% de toda a verba fixada para a publicidade institucional do ente público.

Portanto, a adoção de uma “variação” do tipo “MELHOR PREÇO” pela Câmara Municipal de Belo Horizonte para este certame, além de afrontar o princípio adotado pela Lei 12.232/2010 de priorizar a Técnica, em relação ao Preço, também não traz, efetivamente, nenhum benefício ou vantagem a esse ente público, seja porque o maior valor da verba fixada, será destinada a terceiros, que não a agência (Veículos de Divulgação e Fornecedores externos de serviços especializados), como também poderá redundar em graves prejuízos financeiros e de efetividade na comunicação, pois poderá contratar prestador de serviço de baixa qualidade técnica, cujos trabalhos não resultarão no cumprimento desejado do contrato administrativo.

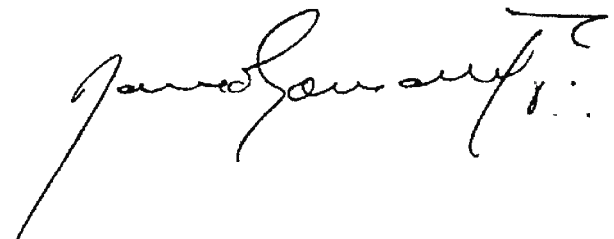
Pelo exposto, requer-se seja acolhida a presente IMPUGNAÇÃO para que o edital seja retificado, invertendo-se os pesos dados à Proposta Técnica e à Proposta de Preço.

É o que se requer.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2018.



**Wanderlei Damasceno**  
**OAB/MG. 49.947**  
**Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Minas Gerais**  
**SINAPRO MG**



**Paulo Gomes de Oliveira Filho**  
**OAB/SP. 30.453**

Av dos Eucaliptos 530  
04517-005 São Paulo SP  
T 11 5044 7580  
F 11 5044 7580  
pgof@pgof.com.br

Belo Horizonte, 14 de junho de 2018.

Ref.: Concorrência nº 1/2018 (publicidade):  
impugnação ao edital.

Senhor Presidente,

O Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Minas Gerais apresentou impugnação ao edital da Concorrência nº 1/2018, regulador da licitação que busca a contratação para serviço de publicidade.

A contrariedade do impugnante se circunscreve a um único ponto, qual seja, a mensuração da nota preço em maior amplitude do que a nota técnica.

No entender do impugnante, a opção adotada pela Câmara agasalha uma forma de *“escamotear o princípio que estabeleceu (...) [a] Lei 12.232/2010, a preponderância da Técnica sobre o Preço, na avaliação e contratação de agência de publicidade”*.

Trata-se, essa inferência defendida pelo impugnante, de leitura arbitrária da lei regedora das licitações e contratações do serviço em tela; de fato, nada há na lei, em comando explícito ou em regra indireta indutora, que nem ao menos permita se chegar à conclusão defendida na peça de contrariedade.

Aliás, isso é tão verdade que o próprio impugnante, apesar de sua “verdade dogmática”, não conseguiu nem ao menos citar o dispositivo que determina tal prevalência e muito menos colacionar jurisprudência que seguisse por tal trilha.

A lei federal se limita a determinar que se inclua, no processo de licitação, a avaliação técnica dos participantes, e o faz ao definir como modalidades admitidas para o certame correspondente as de ‘técnica e preço’ e de ‘melhor técnica’.

Ou seja, a lei simplesmente excluiu a hipótese de o preço ser o único elemento decisório, mas parou por aí.

Nada há na mesma lei que dê ao preço um papel tangencial; nada, na verdade nada.

Se se cotejar a lei com a Constituição, aí é que a tese do impugnante se esvai por entre os dedos, pois ali é por demais explícito que o preço será o elemento central das escolhas públicas, só podendo ser mitigado em comando explícito d elei (art. 37, XXI) e, como se disse acima, tal comando inexistente na lei invocada pelo impugnante.

À míngua de regra clara e direta limitando as decisões do poder público, passa a reger a matéria a discricionariedade administrativa.



Destarte, desde que haja avaliação técnica dos participantes, estar-se-á dentro dos contornos realmente definidos pela lei, sem as amarras autoritárias inventadas pelo impugnante.

O curioso é que o impugnante defende, do ponto de vista conceitual, a sua fragilíssima tese alegando que, do contrário, se conseguirá apenas divulgação “*de forma incorreta, pífia, sem base em elementos técnicos de comunicação*”.

Novamente, uma conclusão sem base alguma que estribe a afirmação!

Por essa afirmativa, uma empresa jejunal, com profissionais ainda de pouca experiência, nada tem a contribuir, com qualidade, para o desiderato público.

Trata-se - por óbvio - de inferência apressada e descompensada: a capacidade científica e criativa não reside só nas agências de maior estrutura e experiência.

Certamente, há empresas e profissionais bons em toda a gama do setor, que deveria - e que efetivamente está - sendo tratado isonomicamente pelo edital.

A Câmara, ao adotar o formato que adotou para seu edital licitatório, mais do que simplesmente seguir a lei em seus verdadeiros comandos, abriu oportunidade a todas as agências, opção louvável ao repelir a carcomida restrição de acesso às contas públicas.

Mais do que significar uma oportunidade de atuação a várias agências, a escolha da Câmara poderá significar um necessário arejamento em mercado que tem se envolvidos, de forma grotesca, em desvios de finalidade (no mínimo!): abrir de fato o campo a novas empresas poderá colaborar para que também a postura empresarial mude e maior responsabilidade pública se abrigue ali.

A técnica é, de fato, muito importante, mas isso em nada implica que se deva relativizar a questão de valores; quanto menos se pagar por uma campanha, mais campanhas se poderá fazer e, portanto, mais se comunicará ao público-alvo.

É relação simples, singela, linear com a responsabilidade pública tomada em sua amplitude verdadeira.

Pois bem, retomando a licitação em si, a Câmara expôs sua escolha em justificativa clara e direta as razões de suas diversas escolhas, dentre elas a questão do peso das notas; o impugnante, em míope argumentação, pretende que o que ali se diz é “*inaceitável*” e “*absurda*”.

Por incapacidade de compreensão do texto, ou por conveniência segmentada, o impugnante tira conclusões que nem ao menos estão postas: não há, na odiada justificativa, questionamento das empresas que já laboraram na Câmara.

O que há é a conclusão bem simples de que as campanhas, e não as empresas, foram bem simples, na forma e no conteúdo, exigindo menor técnica para sua criação e, portanto, menor necessidade de experiência.

Esse, aliás, foi o pensamento unânime da comissão convocada e presidida por vossa excelência exatamente para definir as escolhas centrais do novo termo de referência, sendo que, na qualidade de relator designado, creio ter sido fiel à compreensão geral.

A Câmara possui contrato de publicidade desde 2010, com pequenos intervalos, e não houve por qualquer dos participantes daquele encontro técnico preliminar lembrança de uma só campanha que exigisse especialidade exponencial.

Por escolha das agências então contratadas, ou dos antigos gestores desse serviço na Câmara, o fato é que todas as campanhas foram burocráticas e para lá de singelas.

Não se diz isso, aqui, para questionar tais escolhas, mas apenas para contextualizar a definição colegiada havida quando da elaboração do atacado termo de referência.

Tal definição, eivada na discricionariedade administrativa e com pilar na realidade entendida como satisfatória dos contratos anteriores, foi por dar ao novo certame uma nova relação técnica-preço, valorizando este, em consonância com a regra constitucional geral das licitações e com a abertura a mais empresas do ramo.

A Câmara, ao assim fazer, respeita princípios realmente existentes (aí incluindo o que privilegie licitações com maior participação e concorrência), respeita sua verdade institucional e respeita algo que parece ter se perdido por aí que é a responsabilidade fiscal.


Por isso, senhor presidente, entendo que o edital deve ser, no ponto atacado, mantido como está, por ser juridicamente hígido e por guardar respeito ao mercado tomado em sua amplitude e não só em fração ínfima do mesmo.

Ressalto, em despedida, que as mudanças que estão sendo preparadas para o mesmo edital, conforme já anunciado em publicação do dia 9 próximo passado, não muda em nada essa parte do ato convocatório atual, mas apenas aspectos executivos do futuro contrato, aumentando transparência e, de novo, responsabilidade fiscal.

À consideração de Vossa Excelência.

  
Guilherme Nunes de Avelar Neto  
Diretor de Administração e Finanças

*De acordo com o exposto.  
Recebo a impugnação e, no mérito, lhe dou improvemento.  
Publique-se.*

  
Vereador Henrique Braga  
Presidente