

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE JULGAMENTO
DA AGB - PEIXE VIVO

INFORME COMUNICAÇÃO INTEGRADA S/S LTDA., já qualificada, inscrita no CNPJ sob o n. 26.428.219/0001-80, sediada no SAUS Quadra 04, Bloco A, Ed. Victoria Office Tower, 6º andar, Salas 616/634, Asa Sul, Brasília - DF, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no item 17 do edital, oferecer a presente **IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO Nº 003/2016**, promovido pela Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo, pelas razões a seguir expostas:

1. QUESTÃO

A Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo instaurou procedimento licitatório na modalidade Coleta de Preços, tipo Técnica e Preço, tendo como objeto a "contratação de empresa especializada para planejamento e atualização do programa de comunicação e relacionamento, prestação de serviços de consultoria e assessoria de imprensa, comunicação em recursos hídricos e criação e produção editorial de publicações para o comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CBHSF".

A data para a realização da sessão inaugural está marcada para o dia 09.04.2016, às 10h30min.

Ao ver da Impugnante, contudo, a licitação é viciada, por ter abrangido, num único edital, serviços diferenciados, que não podem ser prestados por apenas uma



empresa, e ainda sem qualquer referência de preço, conforme será a seguir demonstrado.

2. FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO.

2.1. Primeira ilegalidade.

Conforme relatado alhures, extrai-se do edital que a AGB - Peixe Vivo visa contratar empresa especializada em planejamento e atualização do programa de comunicação e relacionamento, prestação de serviços de consultoria e assessoria de imprensa e comunicação em recursos hídricos e criação e produção editorial de publicações para o comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CBHSF.

No entanto, no Plano de Comunicação, descrito de forma minuciosa, é evidente que o instrumento convocatório demanda, além de serviços de assessoria de imprensa e comunicação, diversos serviços de outra natureza. Dentre eles, os de publicidade e propaganda, mobilização, marketing, pesquisa de opinião, identificação de potenciais patrocinadores, impressão gráfica, pesquisa de audiência, auditoria de circulação e controle de mídia. Há ainda a previsão de contratação de uma equipe de profissionais (12 profissionais de jornalismo, publicidade, marketing e da área digital).

Tal quadro configura-se absolutamente ilegal, fato este que macula o presente procedimento licitatório, podendo, inclusive, acarretar a anulação de todo o processo.

Ressalta-se que esta situação era muito verificada antigamente, quando existiam licitações apenas para a contratação de serviços de publicidade e propaganda,

o que obrigava as agências de propaganda contratadas, em todos os contratos firmados com o Poder Público, a subcontratar uma empresa que prestasse serviço de assessoria de imprensa.

Essa necessidade de subcontratação gerava inúmeras ilegalidades, até mesmo o repasse integral do objeto licitado.

Por essa razão, os Ministros do eg. Tribunal de Contas da União, em 08.11.2006, reuniram-se em sessão plenária para analisar o Relatório de Auditoria n. 019.444/2005-2, o qual consolidava todas *"as auditorias realizadas no segundo semestre de 2005, em dezessete órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para verificar a legalidade das licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade, relativos ao período de 2001 a 2005"*.

Os autos apresentavam um resumo das principais irregularidades detectadas nestes procedimentos licitatórios que pudessem revelar a necessidade de aprimoramento da sistemática de contratações das agências de publicidade, especialmente no que se refere à delimitação do objeto licitado.

Confira-se o dispositivo do acórdão¹:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam do trabalho de consolidação dos principais achados das auditorias realizados pelo Tribunal, no segundo semestre de 2005, em órgãos e entidades da Administração Pública na área de publicidade e propaganda.

¹ Dou 13/11/2006

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República que:

9.1.1. abstenha-se de aplicar às licitações e aos contratos alusivos à área de publicidade e propaganda o Decreto 4.563/2002, em razão de sua ilegalidade, e observe os ditames da Lei 8.666/1993 e os estritos termos da Lei 4.680/1965 com vistas a fixar a remuneração devida às agências de propaganda, orientando os órgãos e as entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom no mesmo sentido;

9.1.2. cumpra o disposto no artigo 8º, §§ 1º e 2º, da IN/SG/PR 2/2006, exigindo dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom o encaminhamento à Secom/SG-PR, juntamente com a proposta de ação, das informações sobre os custos de produção dos serviços de publicidade para comporem banco de dados, o qual deve efetivamente ser utilizado como referência de preço desses serviços;

9.1.3. normatize os editais de licitação e os contratos na área de publicidade e propaganda, bem como oriente sua execução, de modo a assegurar que:

9.1.3.1. o objeto da contratação seja claramente definido, a partir de projeto básico, formulado em consonância com o Plano Anual de Comunicação (PAC), sob responsabilidade dos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom, e com a Lei 8.666/1993, especificando todas as ações publicitárias a serem executadas no âmbito do contrato;

9.1.3.2. o objeto delimite com precisão os serviços e produtos a serem adquiridos e não inclua itens indeterminados, a exemplo de: "outras ações destinadas a subsidiar ou orientar os esforços publicitários" e "demais serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante";

9.1.3.3. 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;

9.1.3.4. a contratação de serviços de publicidade e propaganda seja realizada sob os regimes permitidos pela legislação que rege a matéria, vedada a utilização de regime de administração contratada, por falta de amparo legal e por contrariar reiteradas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 387/2001, 445/2003 e 898/2004, todos da 2ª Câmara;

9.1.3.5. os procedimentos licitatórios resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante;

9.1.3.6. sejam implantados mecanismos efetivos de controle, no âmbito da Administração Pública Federal, em cumprimento ao que dispõem o artigo 63 da Lei 4.320/1964 e o artigo 55, § 3º, da Lei 8.666/1993, para comprovar a execução dos serviços, inclusive com:

[...]

9.1.3.7. as minutas de contratos contenham cláusulas que:

9.1.3.7.1. exijam das agências de publicidade contratadas a realização de negociações com veículos de comunicação e com fornecedores, com vistas à obtenção de descontos e bônus em função do volume de recursos despendido, prevendo a obrigatoriedade de participação de representante da Administração Pública nessas negociações;

9.1.3.7.2. vedem a subcontratação de serviços afetos à criação/concepção das ações de publicidade;

9.1.4. estude a possibilidade de contratar serviços de auditoria independente com vistas a aferir a efetiva execução quantitativa dos serviços subcontratados, como, por exemplo, o número de veiculações, de tiragens, etc, ou crie mecanismos efetivos de prestação de contas da execução desses serviços;

9.1.5. assegure que os integrantes do Sicom realizem licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços:

9.1.5.1. assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios;

9.1.5.2. organização de eventos;

9.1.5.3. planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; e

9.1.5.4. outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante;

[...]”.

Vale a pena, também, ressaltar o seguinte trecho extraído do acórdão, que bem elucida a necessidade de realização de licitação para a contratação de serviços de assessoria de imprensa:

“No sentido de apresentar proposta para alcançar a origem dos problemas detectados, é fundamental separar a contratação dos serviços de reprodução e veiculação da contratação dos serviços de concepção/criação de ações publicitárias, plano de mídia, produção de vídeo, pesquisas (pré e pós-testes) vinculadas à concepção de campanhas publicitárias. A separação é necessária para alterar a essência da sistemática atual de funcionamento do setor, introduzindo-se a possibilidade de que os contratos com as agências de publicidade não incluam serviços de reprodução e veiculação.

Proposta com essa orientação implica que a negociação entre a administração e os veículos, gráficas e fornecedores em geral seja feita sem intermediários. Essa possibilidade exige alteração do Decreto nº 4.799/2003”.

Como se vê, desde o ano de 2006, a recomendação do eg. Tribunal de Contas da União é no sentido de que sejam realizadas licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços: assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios; organização de eventos; planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante.

No entanto, da simples leitura do edital, mais especificamente do item 9, é possível constatar a demanda de, por exemplo, serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante, de organização

de eventos, juntamente com outros serviços de propaganda e publicidade, senão vejamos:

"Amplio programa estratégico com macro e micro ações de comunicação e relacionamento, ações prioritárias, temas, canais e ferramentas de comunicação a serem adotados anualmente. • No programa deverá constar um estudo e planejamento com as mídias tradicionais, comunitárias e digitais indicadas para atingir o público alvo do CBHSF. Cronograma de implementação das ações".

"Planejar e implementar a Campanha anual: Eu Viro Carranca pra Defender o Velho Chico, com abrangência em toda a bacia hidrográfica, detalhando ferramentas, ações, eventos, público alvo e dimensionando os recursos necessários. Deverão ocorrer eventos em cada uma das quatro regiões fisiográficas da bacia hidrográfica do rio São Francisco. A proposta apresentada pela contratada deverá estar em sintonia com as Campanhas realizadas pelo CBHSF em 2014 e 2015, além disso, será aprovada previamente pela Diretoria do CBHSF".

É evidente, destarte, que o edital de licitação, da forma como foi elaborado, atenta contra a recomendação do eg. Tribunal de Contas da União e, ainda, contra a própria lei. Sim, porque após a prolação do acórdão acima mencionado, foi editada Lei n. 12.232/10, para dispor sobre as normas gerais de licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

A referida lei, em seu art. 2º, § 2º, é bastante clara ao dispor que:

"Art. 2º [omissis]

§ 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".

Ressalta-se, ademais, que o próprio edital, em seu item 14, admite que "Os recursos financeiros para pagamento dos encargos decorrentes desta seleção serão provenientes dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, repassados pela Agência Nacional de Águas - ANA para AGB Peixe Vivo conforme Contrato de Gestão N° 14/ANA/2010, celebrado entre a ANA e AGB Peixe Vivo com a interveniência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco".

Assim, muito embora a AGB - PEIXE VIVO não integre a Administração Pública, está sujeita à fiscalização do TCU, nos termos do art. 5° do Regimento Interno do Tribunal², como decorrência do caráter público

² Art. 5° A jurisdição do Tribunal abrange:

- I - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;
- II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- III - os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;
- IV - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal;
- V - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VII - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- VIII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada;
- IX - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5° da Constituição Federal;
- X - os representantes da União ou do poder público federal na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as referidas pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros dos conselhos

dos recursos colocados à sua disposição, cabendo a ela, portanto, obedecer às recomendações emanadas da Corte de Contas, inclusive quanto à realização de licitações independentes para cada um dos objetos ora licitados.

Chama-se atenção para o fato, ainda, de que discricionariedade técnica para o órgão licitante decidir pela forma de contratação dos serviços não pode ser confundida com arbitrariedade na escolha da modalidade licitatória.

2.2. 2ª Ilegalidade.

Verifica-se do edital que consta apenas e tão somente informação acerca do Valor Global estimado para a execução dos serviços, qual seja R\$ 2.640.530,00 (dois milhões, seiscentos e quarenta mil, quinhentos e trinta reais), não tendo sido disponibilizado orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

No entanto, segundo a disposição contida no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93, os serviços somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, os quais, segundo esclarecimento prestado pela Comissão, deverão ser integralmente assumidos pela Contratada.

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente oriundo do Tribunal de Contas da União:

fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

"PEDIDO DE REEXAME. LICITAÇÃO. PUBLICIDADE EM PREGÕES ELETRÔNICOS. COMPOSIÇÃO DOS EDITAIS DE PREGÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. A publicidade dos pregões, na forma eletrônica, deve ser veiculada, conforme o caso, no Diário Oficial da União, jornal de grande circulação regional ou nacional e por meio eletrônico, na internet.

2. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo" (Acórdão 1.925/2006 - Plenário).

Frisa-se que a referida norma, embora de aplicação subsidiária, determina a elaboração de planilha de custos unitários para a licitação de serviços que a AGB - PEIXE VIVO pretende contratar. No entanto, essa planilha não foi localizada no edital da Coleta de Preços tampouco no Termo de Referência, dificultando por completo a cotação de preços por parte das empresas interessadas.

Sem a planilha de custos, torna-se impossível saber, por exemplo, quantos exemplares de uma determinada publicação deverão ser impressos. Importante lembrar que o custo final de impressão depende de uma série de fatores, como quantidade, formato, papel e tamanho.

Esse é apenas um exemplo da dificuldade enfrentada pelas empresas quando da elaboração das suas propostas de preços.

Não bastasse, a ausência de planilha que detalhe os custos envolvidos abre espaço, inclusive, para que os órgãos de fiscalização questionem se os valores cotados

refletem valores justos para a contratação, sob o ponto de vista da economicidade da despesa.

Às vezes, é possível que a norma do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 não seja minuciosamente atendida pela Administração, como bem asseverou Marçal Justen Filho:

"A regra do inc. II não poderá ser cumprida rigorosamente, em todos os casos. Determina a obrigatoriedade de previsão detalhada das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários. Ora, a Administração não deterá condições, muitas vezes, de promover a apuração desses montantes. Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado. Mas isso não elimina o dever de estimar custos, pois não é lícito a Administração iniciar a licitação sem previsão dos valores a desembolsar" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, Dialética, pág. 107).

No presente caso, contudo, não existe justificativa para a ausência da planilha de custos, pois o órgão licitante não encontraria dificuldades para determinar cada item de custo envolvido.

Assim, mesmo que o critério de julgamento seja o "menor preço" global, a análise dos valores unitários que compõem cada proposta é recomendada de modo a evitar a contratação de uma empresa que tenha apresentado uma proposta global exequível, porém, com preços unitários inexequíveis ou excessivos. A inclusão da referida planilha em edital, mesmo que estimada, terá o condão de orientar os licitantes a não incidirem nestas irregularidades que prejudicarão suas propostas e sua ausência deve acarretar a nulidade do edital.

2.3. 3ª Ilegalidade.

Não bastasse, cumpre ressaltar que algumas respostas fornecidas pela Comissão alteraram, por completo, as regras e exigências previamente estabelecidas no instrumento convocatório.

É o que se verifica, por exemplo, do Ofício CBH - Pará nº 3, por meio do qual a Comissão de Seleção e Julgamento forneceu aos licitantes o Briefing, a fim de embasar a criação do Plano de Comunicação, há apenas 18 (dezoito) dias da entrega dos envelopes:

"A Comissão de Seleção e Julgamento da AGB Peixe Vivo no uso de suas atribuições legais apresenta:

BRIEFING

A CAMPANHA

Com o objetivo de chamar a atenção da sociedade para os sérios problemas enfrentados pelo rio São Francisco, o CBHSF instituiu, em 2014, 3 de junho como o Dia Nacional em Defesa do Rio São Francisco, data escolhida em razão da proximidade do Dia Mundial do Meio Ambiente, 5 de junho. Nos anos de 2014 e 2015, foram realizadas campanhas de comunicação integrada, com resultados importantes em termos de divulgação da temática do rio. O mote das duas campanhas tem sido "Eu viro carranca para defender o Velho Chico".

Campanha a ser produzida para o processo licitatório

Tendo em vista o histórico de comunicação dos últimos anos, o proponente deverá criar uma nova campanha de Comunicação Integrada visando divulgação do Dia Nacional em Defesa do Rio São Francisco. O tema é livre, porém deverão ser considerados fatores como público alvo, abrangência da campanha, criatividade, e mídias usadas para atingir os públicos do CBHSF.

Abrangência

Bacia hidrográfica do rio São Francisco

Público alvo

Público interno e externo do Comitê, imprensa e sociedade em geral".

Ora, é sabido que o Briefing é o conjunto de informações necessárias para a elaboração do Plano de Comunicação. Sem ele, não é possível dar início ao processo de planejamento da proposta a ser elaborada pela licitante.

Assim, de nada adiantou a publicação antecipada do instrumento convocatório, se o mesmo encontrava-se incompleto. E mais. Se a parte faltante era justamente o Briefing - a base do processo de planejamento, a reunião de dados imprescindíveis para o desenvolvimento da proposta.

Sabe-se que os esclarecimentos prestados pela Comissão servem justamente para aclarar qualquer dúvida em relação às exigências do Edital, mas, jamais, para alterar ou complementar seu conteúdo.

Nesse sentido:

"[...] no caso de alterações no objeto licitado, no curso do certame, que impactem na formulação das propostas dos concorrentes, a reedição do respectivo edital faz-se necessária, em conformidade com o disposto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993". ([Acórdão 702/2014-Plenário](#), TC 018.901/2013-1, relator Ministro Valmir Campelo, 26.3.2014).

Não bastasse, a Comissão de Seleção e Julgamento da AGB - PEIXE VIVO, por meio do Ofício CBH - Pará nº 4, também trouxe significativas alterações na forma de apresentação dos documentos de habilitação e da proposta técnica.

Por estas razões, a CPL deveria ter republicado o Edital, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido para elaboração das propostas, face à inegável necessidade de alteração das propostas, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei n. 8.666/93.

2.4. 4ª Ilegalidade.


Por fim, há ainda outra ilegalidade no instrumento convocatório.

É sabido que, em todo e qualquer edital e minuta de contrato administrativo, por se tratar de instrumento equiparado a contrato de adesão, deverá constar todas as regras/legislações aplicáveis à espécie.

In casu, verifica-se a existência de omissão na legislação indicada como embasamento legal, pois, ainda que não haja menção à Lei n. 8.666/93, a referida norma legal é citada por inúmeras vezes, tanto no instrumento convocatório, como na minuta do contrato administrativo a ser firmado com a licitante vencedora.

3. PEDIDO

Em face do exposto, requer seja a presente IMPUGNAÇÃO julgada procedente, para anular o edital do **ATO CONVOCATÓRIO N° 003/2016**, promovido pela AGB - PEIXE VIVO, em razão das ilegalidades acima suscitadas e, por conseguinte, determinar a sua republicação, escoimado dos vícios apontados, e a reabertura do prazo inicialmente previsto.



Caso assim não se entenda, o que se admite apenas por argumentar, requer seja encaminhada para análise e julgamento da Diretoria Geral da AGB - PEIXE VIVO.

Pede deferimento.

Brasília-DF, 01 de abril de 2016.


Informe Comunicação Integrada S/S Ltda.

CNPJ: 26.428.219/0001-80

Vitor Pacheco da Costa Fortes

Diretor Administrativo Financeiro

CPF: 725.470.811-72

RG: 1.900.515 SSP/DF