



Processo nº 38.192/2024

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO N. 01 –
EDITAL CONCORRÊNCIA PRESENCIAL N. 90001/2025**

Trata-se de solicitação de cancelamento da Concorrência Pública Presencial nº 90001/2025, interposta por pessoa interessada, doravante denominada requerente. Em análise ao pedido do requerente seguem os esclarecimentos:

Em sua manifestação inicial, o requerente afirma:

“A análise minuciosa do Edital e de seus anexos revelou a existência de falhas significativas que, a meu ver, comprometem a lisura do processo licitatório, abrem margem para práticas de corrupção e desvio de finalidade, e podem resultar em grave prejuízo ao erário público, contrariando os ditames da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021”.

A contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública é regida primordialmente pela Lei nº 12.232/2010, que estabelece regras específicas para licitações e contratações de agências de propaganda. Esta legislação deve ser interpretada em consonância com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), a Lei nº 4.680/1965 (que dispõe sobre a profissão de publicitário e de agenciador de propaganda), bem como com os decretos regulamentadores nº 57.690/1966 e nº 4.563/2002, além das normas complementares aplicáveis à atividade publicitária (Normas-Padrão do CENP, Código de Ética Profissional, Código CONAR e Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023).

Diz a Instrução Normativa SECOM/Presidência da República nº 1/ 2023, Art 2º, I:

a) para serviços de publicidade, aplica-se, integralmente, a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 e, de forma complementar, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

Ressaltamos ainda que é vedada a contratação de publicidade diretamente pela Administração Pública, conforme o Art. 1º da Lei Federal nº 12232/2010.

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

O art. 2º da Lei 12.232 considera como “serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de



divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral”.

Dessa forma, a Concorrência Pública Presencial nº 90001/2025 cumpriu todas as legislações vigentes para contratação dos serviços de publicidade.

Em outro trecho da alegação, o requerente afirma que:

*Dentre as principais falhas, destaca-se, e com a devida gravidade, a **ausência e/ou indefinição dos percentuais de honorários** nas Cláusulas 12.1.1 a 12.1.5 e no modelo de proposta de preços (página 100 do edital). A lacuna nos campos destinados à especificação dos percentuais de honorários para os serviços técnicos e externos, bem como para os custos internos, é uma falha crítica que:*

- **Cria um vício insanável no procedimento concursal:** *Permite que as licitantes preencham unilateralmente sua remuneração, sem um balizador claro e predefinido por parte da Administração, ferindo diretamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a objetividade do julgamento.*
- **Abre enorme margem para corrupção e direcionamento:** *A falta de parâmetros claros e objetivos para a remuneração torna o processo vulnerável a negociações obscuras, favorecendo licitantes específicos por meio de acordos internos e critérios excessivos, desvinculados do valor de mercado e da economicidade.*
- **Dificulta a fiscalização e controle:** *Impossibilita a adequada aferição da economicidade da contratação e a adequação dos orçamentos futuros, tornando-os passíveis de serem super faturados sem um referencial legal ou contábil para comparação.*
- **Inviabiliza a própria lisura econômica:** *A ausência de um teto ou parâmetro para a remuneração da agência contratada poderá gerar dispêndios ilimitados, com impacto direto e negativo nos cofres públicos.*

Com relação aos percentuais esclarecemos ao requerente que estes foram amplamente justificados no processo, em especial o Decreto nº 4.563/2002, que altera o Regulamento aprovado pelo Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965. Diz o Decreto:

Art. 1º O art. 7º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º Os serviços de propaganda serão prestados pela Agência mediante contratação, verbal ou escrita, de honorários e reembolso das despesas previamente autorizadas, tendo como referência o que estabelecem os itens 3.4 a 3.6, 3.10 e 3.11, e respectivos subitens, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo CENP - Conselho Executivo das Normas-Padrão, com as alterações constantes das Atas das Reuniões do Conselho Executivo datadas de 13 de fevereiro, 29 de março e 31 de julho, todas do ano de 2001, e registradas no Cartório do 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da cidade de São Paulo, respectivamente sob no 263447, 263446 e 282131". (NR)

Reproduzimos em especial os artigos 3.4, 3.6 e 3.10 com respectivos subitens, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo CENP - Conselho Executivo das Normas-Padrão



3.4 Salvo prévia e expressa estipulação em contrário, a Agência deverá absorver o custo dos serviços internos e/ou externos de pesquisas regulares de audiência, auditoria de circulação e controle de mídia, disponíveis no mercado, necessários à prestação de serviços de controle da verba do Anunciante.

3.6 Todos os demais serviços e suprimentos terão o seu custo coberto pelo cliente, deverão ser adequadamente orçados e requererão prévia e expressa autorização do Cliente para a sua execução. O custo dos serviços internos, assim entendidos aqueles que são executados pelo pessoal e/ou com os recursos da própria Agência, será calculado com base em parâmetros referenciais estabelecidos pelo Sindicato da base territorial onde a Agência estiver localizada e não será acrescido de honorários nem de quaisquer encargos.

3.6.1 Os serviços e os suprimentos externos terão os seus custos orçados junto a Fornecedores especializados, selecionados pela Agência ou indicados pelo Anunciante. Cliente deverá pagar à Agência "honorários" de 15% (quinze por cento) sobre o valor dos serviços e suprimentos contratados com quaisquer Fornecedores.

3.6.2 Quando a responsabilidade da Agência limitar-se exclusivamente à contratação ou pagamento do serviço ou suprimento, sobre o valor respectivo o Anunciante pagará à Agência "honorários" de no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 10% (dez por cento).

3.10 Como alternativa à remuneração através do "desconto padrão de agência", é facultada a contratação de serviços de Agência de Publicidade mediante "fees" ou "honorários de valor fixo", a serem ajustados por escrito entre Anunciante e Agência, respeitado o disposto no item 2.9 destas Normas-Padrão.

3.10.1 O "fee" poderá ser cumulativo ou alternativo à remuneração de Agência decorrentes do "desconto padrão de agência"; de produção externa, de produção interna e de outros trabalhos eventuais e excepcionais, tais como serviços de relações públicas, assessoria de imprensa, etc.

3.10.2 Em qualquer situação ou modalidade de aplicação do "fee", a Agência deverá ser remunerada em valor igual ou aproximado ao que ela receberia caso fosse remunerada na forma do item 2.5.1, sempre de comum acordo entre as partes, contanto que os serviços contratados por esse sistema sejam os abrangidos no item 3.1 e preservados os princípios definidos nos itens 2.7, 2.8, 2.9 e 3.4.

3.10.3 Para adequação dos valores de remuneração de Agência através de "fee", como forma de evitar a transferência ou concessão de benefícios ao Cliente/Anunciante pela Agência, contrariando as Normas-Padrão, bem como as normas legais aplicáveis à espécie, recomenda-se a revisão, a cada 6 (seis) meses, dos valores efetivamente aplicados pelo Cliente/Anunciante em publicidade, em comparação aos valores orçados inicialmente ("budgets" de publicidade) e que tenham servido como parâmetro para a fixação dos valores do "fee".

A Lei nº 12.232/2010 define que a remuneração da agência de propaganda é composta por honorários de criação, produção e execução técnica dos serviços, além da taxa de administração de veiculação. O modelo legal busca assegurar transparência, competitividade e economicidade, evitando subjetividade e reduzindo riscos de superfaturamento.



A remuneração da agência contempla os custos internos de criação e produção (remuneração técnica da agência e de seus profissionais); os custos externos de produção (contratações de fornecedores especializados, devidamente comprovados por meio de notas fiscais, conforme Art. 2º, §1º, I, II e III e Art. 14 da Lei Federal nº 12.232/2010); e desconto padrão sobre veiculação de mídia (fixada em até 20%, conforme as Normas-Padrão do CENP e a prática consolidada no mercado publicitário).

O requerente também faz alusão ao número de agências e ao desconto-padrão no parágrafo a seguir reproduzido:

*Ademais, outros pontos de inconsistência foram identificados, como a justificativa para a contratação de agência única, que, ao invés de fomentar a competição entre contextos, pode **limitar a competitividade e a potencial economicidade**, restringindo os benefícios que o objeto de uma competição mais ampla poderiam trazer. O percentual de aplicação dos recursos publicitários dentro do Município (apenas 2%) também carece de maior justificativa técnica e de impacto prático, considerando ainda que renúncia de receita que não se coaduna com a máxima eficiência na gestão dos recursos públicos.*

Com relação ao número de agências contratadas, devemos nos ater ao teor do Art. 5º da Instrução Normativa SECOM-PR nº 01/2023:

Art. 5º A Equipe de Planejamento da Contratação de serviços de comunicação, quando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, deverá ater-se ao objeto, conforme disposto no art.14.

§ 1º Para fins de definição do quantitativo de agências de propaganda a contratar para a prestação de serviços de publicidade, deverá ser adotado os seguintes parâmetros, tendo como referência o valor de grande vulto estabelecido pela Lei nº 14.133, de 2021:

- I - até 9,99% do valor de grande vulto: facultado 1 (uma) ou 2 (duas) agência(s) de propaganda;
- II - de 10% até 49,99% do valor de grande vulto: 2 (duas) agências de propaganda;
- III - de 50% até 79,99% do valor de grande vulto: 3 (três) agências de propaganda; e
- IV - acima de 80% do valor de grande vulto: 4 (quatro) agências de propaganda;

O art. 6º, inciso LIII da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

"contratação de grande vulto: contratação cujo valor estimado seja superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)."

A contratação de uma única agência é adequada quando o órgão busca centralização, padronização de identidade visual e simplicidade de gestão contratual, enquanto a contratação de múltiplas agências é recomendável quando há **grande volume de campanhas, diversidade temática ou territorial**, que não é a solução indicada pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP.

Cabe ressaltar que a contratação de uma ou mais agências não se reflete no valor contratado, conforme justificado acima, nos esclarecimentos acerca de honorários.



Quanto ao percentual de 2% citado pelo requerente, justifica-se no Anexo "B" das Normas-Padrão da Atividade Publicitária - CENP, em especial os itens abaixo:

1.11 Desconto-Padrão de Agência ou simplesmente Desconto Padrão: é a remuneração da Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes, na forma de percentual estipulado pelas Normas-Padrão, calculado sobre o "Valor Negociado".

2.5 O "Desconto-Padrão de Agência" de que trata o art. 11 da Lei nº 4.680/65 e art. 11 do Decreto nº 57.690/66, bem como o art. 19 da Lei 12.232/10, é a remuneração destinada à Agência de Publicidade pela concepção, execução e distribuição de propaganda, por ordem e conta de clientes anunciantes.

6.4 É facultado à Agência negociar parcela do "desconto padrão de agência" a que fizer jus com o Anunciante, observados os parâmetros contidos no ANEXO "B" — SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS, os quais poderão ser revistos pelo Conselho Superior das Normas-Padrão.

Normas-Padrão da Atividade Publicitária

CENP

ANEXO "B"

SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS

Instituído pelo item 6.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária

INVESTIMENTO BRUTO ANUAL EM MÍDIA	PERCENTUAL NEGOCIÁVEL DO DESCONTO-PADRÃO DE AGÊNCIA A SER APLICADO SOBRE O INVESTIMENTO BRUTO DO ANUNCIANTE
Até R\$ 2.500.000,00.	Nihil.
De R\$ 2.500.000,01 a R\$ 7.500.000,00.	Até 2% (dois por cento) do investimento bruto
De R\$ 7.500.000,01 a R\$ 25.000.000,00.	Até 3% (três por cento) do investimento bruto.
De R\$ 25.000.000,01 em diante.	Até 5% (cinco por cento) do investimento bruto.

A Concorrência Pública Presencial nº 90001/2025 tem o valor anual previsto de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). Dessa forma, o percentual negociável do desconto-padrão de agência a ser aplicado sobre o investimento bruto do anunciante é de até 2%.

CONCLUSÃO:

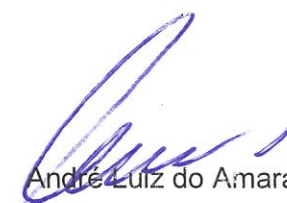
A conjugação da Lei nº 12.232/2010, que disciplina de forma específica as licitações e contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública, com a Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu o novo marco legal das licitações e contratos administrativos, trouxe maior segurança jurídica ao processo licitatório nesse segmento. Enquanto a Lei 12.232/2010 padronizou procedimentos próprios da atividade publicitária, como a forma de remuneração das agências e a definição de critérios objetivos de julgamento, a Lei 14.133/2021 reforçou princípios como planejamento, transparência,



economicidade e eficiência; além de prever regras mais modernas de governança e gestão de riscos. Complementadas por normativas como a Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2023, essas legislações reduziram espaços para subjetividade e arbitrariedade, uniformizando práticas e assegurando isonomia entre licitantes, previsibilidade contratual e maior proteção ao interesse público nas contratações de publicidade.

Em face do todo o exposto e, em observância aos princípios basilares da licitação, à legislação de regência, à esta Comissão Especial de Contratação decidimos **INDEFERIR** a solicitação de cancelamento da Concorrência Pública Presencial nº 90001/2025, interposta pelo requerente.

Rio das Ostras, 24 de setembro de 2025


André Luiz do Amaral Cabral

Assessor de Comunicação Social e Tecnologia da Informação



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESPOSTA / DECISÃO

Ante ao exposto, com lastro no posicionamento levantado, fundamentações apresentadas e na legislação vigente, e ainda respaldo jurídico por meio do Parecer PLC nº 114/2025 - LCAB, entendemos que o Edital e seus Anexos estão em conformidade com as disposições legais e, assim, acolhemos o posicionamento do corpo técnico e, dessa forma, no mérito, NEGAR PROVIMENTO, à solicitação do requerente, mantendo o horário e data da sessão pública.

Pelo conhecimento do requerente da presente decisão e do anexo contendo a manifestação em resposta.

Rio das Ostras, 25 de setembro de 2025.

Marcelo Pereira Rangel
PREGOEIRO E PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE
DE LICITAÇÃO E PREGÃO I
Matr. 3887-3