

**I**  
**DECISÃO**

Trata-se da **CONCORRÊNCIA 014 DE 2023** da Prefeitura Municipal de Jequié/BA, cujo objeto é “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, DE CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E COMUNICAÇÃO SOCIAL”.

Considerando que em 21 de fevereiro de 2024, o SINAPRO/BA formalizou uma recomendação ao município de Jequié/BA, na qual solicitava a extensão do prazo para a realização da primeira sessão pública.

Levando em consideração também que, na mesma data de 21 de fevereiro de 2024, a Mangalô Propaganda LTDA protocolou um novo pedido de esclarecimento, reiterando um questionamento anterior e apontando que a resposta fornecida até aquele momento não havia esclarecido completamente sua dúvida.

Diante deste cenário, e levando em conta a orientação protocolada por uma entidade de classe, além da reiteração por esclarecimentos sobre uma resposta previamente dada por esta Comissão Permanente de Licitação (CPL), tomamos a decisão de submeter o inteiro teor deste processo à análise jurídica pela Procuradoria-Geral do Município. O objetivo é realizar um controle interno dos atos desta CPL, promover uma reanálise da decisão anterior e obter orientação qualificada sobre os próximos passos a serem adotados.

Em resposta, a Procuradoria Geral do Município apresentou sua manifestação, conforme detalhado no parecer jurídico anexado.

Com fundamento nessa orientação jurídica, procedo à seguinte decisão:

Considerando que o edital com as especificações técnicas necessárias para a elaboração das propostas esteve disponível pelo período legalmente estabelecido para o acesso de todos os interessados, e levando em conta que não houve alterações no edital, bem como o cumprimento do intervalo mínimo de 3 dias úteis entre a decisão e a sessão, decide pelo não acolhimento do pedido apresentado pelo SINAPRO/BA.

No entanto, registramos que a mudança da data da sessão previamente agendada, em termos práticos, atende à solicitação deste respeitável sindicato, conforme registrado no parecer em anexo.

Em resposta ao questionamento proposto pela Mangalô Propaganda LTDA, salientamos que as orientações fornecidas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP) são de caráter meramente orientativo, sem imposição de obrigatoriedade. O edital especifica um limite máximo para os honorários, considerando como excessivos os valores que ultrapassem 20%. Esse critério objetivo serve unicamente para estabelecer um marco de valores que não serão aceitos pela administração. Os percentuais aplicáveis devem ser aqueles propostos pelas empresas, desde que estejam alinhados ao padrão de qualidade determinado pelo edital e avaliados pela subcomissão técnica.

Deste modo, com base na inexistência de ilegalidades na definição desses critérios, conforme evidenciado pelo parecer jurídico anexo, decidimos pela manutenção dos termos do edital.

Assim sendo, comunicamos a designação da sessão pública para abertura dos envelopes designados no edital para o **DIA 01 DE MARÇO DE 2024, ÀS 09:30 HORAS**, no auditório da Sede Provisória da Prefeitura, situado na Avenida Ulisses Coelho Lima, KM 3, em Jequié, Bahia.

Jequié/BA, 26 de fevereiro de 2024.

**DIEGO AMARAL DE MACEDO**

PRESIDENTE DA CPL

## **P A R E C E R**

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 492/2023.

REFERÊNCIA: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, DE CARÁTER EDUCATIVO, INFORMATIVO E DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E COMUNICAÇÃO SOCIAL.

### **I. RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de parecer encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação referente à Concorrência 011 de 2023. O pedido aborda a solicitação feita pela empresa Mangalô Propaganda Ltda, que busca esclarecimentos adicionais sobre uma decisão anteriormente adotada pela administração pública. Ademais, inclui-se uma petição formalizada pelo SINAPRO-BAHIA – Sindicato das Agências de Propaganda do Estado da Bahia – que apresenta uma recomendação direcionada ao órgão municipal, conforme detalhamento a seguir.

O SINAPRO-BAHIA – Sindicato das Agências de Propaganda do Estado da Bahia, representando os interesses de suas associadas, argumenta que o processo de elaboração de uma proposta técnica em licitação de publicidade é altamente complexo. Devido a publicação das respostas aos questionamentos feitos pelas agências licitantes, estas não conseguiram finalizar suas propostas a tempo, restando-lhes apenas 3 dias úteis para isso, considerando que a decisão foi divulgada na segunda-feira (19/02/24) e a abertura da licitação estava programada para a sexta-feira subsequente (23/02/24). Este cenário, segundo o sindicato, pode, em tese, prejudicar o certame, podendo diminuir a participação das agências de publicidade ou afetar a qualidade dos materiais a serem apresentados. Portanto, solicita a prorrogação do prazo para recebimento das propostas por mais 10 dias, visando garantir a qualidade das submissões.

Já a empresa Mangalô Propaganda Ltda solicitou um esclarecimento relacionado ao edital da Concorrência 011 de 2023. A questão central diz respeito à suposta diferença entre o percentual de honorários estipulado no edital, que não deve exceder 20%, e o limite de 15% para honorários cobrados de serviços de qualquer fornecedor (realizados por terceiros), conforme orientado pelo manual de normas padrão de honorários da Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP). A Mangalô Propaganda Ltda busca, portanto, a confirmação dos percentuais aplicáveis.

Esse é o breve parecer. Passemos a manifestação.

## **DA RECOMENDAÇÃO DO SINDICATO DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA DO ESTADO DA BAHIA**

Inicialmente, é importante salientar o apreço da Prefeitura Municipal de Jequié pelas valiosas recomendações fornecidas por entidades representantes das atividades econômicas. Dessa forma, reconhecemos a petição respeitosa e bem fundamentada apresentada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado da Bahia.

No entanto, apesar dos argumentos apresentados pelo SINAPRO-BAHIA, estes não são suficientes para prevalecer. Vejamos:

A análise dos documentos apresentados revela que o edital, que detalha as especificações da proposta técnica desta licitação, foi publicado em 18/12/2023, cumprindo o período mínimo de 45 dias estabelecido pela Lei nº 8.666, de 1993.

Embora tenham sido solicitados esclarecimentos por algumas empresas, as respostas fornecidas não promoveram alterações em nenhum item do edital. Portanto, não se aplica o disposto no item 21, § 4º, que especifica a reabertura do prazo inicialmente estabelecido apenas se ocorrerem mudanças no edital capazes de afetar a formulação das propostas. Vejamos:

Art. 21 ... § 4º - Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Assim, uma vez que não ocorreu nenhuma alteração no edital, não se justifica a necessidade de reabertura do prazo para que as empresas disponham de mais tempo para elaborar suas propostas.

Além disso, verifica-se que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) cumpriu o intervalo mínimo estabelecido no art. 26, § 2º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que, embora seja uma lei originalmente destinada à administração federal, aplica-se de maneira supletiva no caso de o município não possuir uma legislação própria de processo administrativo, como é o caso de Jequié. Vejamos o texto da lei:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

Portanto, considerando que o edital cumpriu o prazo de disponibilização estipulado pela legislação, que a decisão da Prefeitura de Jequié não promoveu modificações no edital, e que foi respeitado o intervalo mínimo entre a decisão e a data de comparecimento à sessão, não se verifica qualquer irregularidade na designação da sessão pública.

Contudo, levando em consideração a orientação proposta, assim como a boa-fé e a razoabilidade que orientam as ações deste município, informa-se que a sessão pública originalmente agendada para sexta-feira foi suspensa para a elaboração desta resposta. A decisão da Comissão Permanente de Licitação (CPL), que tornará pública esta resposta e definirá uma nova data para a sessão, também cumprirá o prazo de 3 dias úteis estipulado por lei. Essa medida, em última análise, resultará na extensão do prazo para a sessão, proporcionando assim mais tempo para que as empresas possam revisar suas propostas.

Assim, apesar da legalidade dos atos praticados por esta prefeitura, a extensão do prazo acabou sendo uma consequência inevitável do pedido feito pelo SINAPRO-BA, resultando em mais tempo para a elaboração das propostas. Portanto, embora na prática tenha ocorrido a realização parcial do pedido do SINAPRO, é necessário que seu pedido seja considerado improcedente.

#### **NATUREZA INDICATIVA DAS NORMAS-PADRÃO DA ATIVIDADE PUBLICITÁRIA DO CONSELHO EXECUTIVO DAS NORMAS-PADRÃO (CENP)**

De início, é imperativo destacar a natureza meramente indicativa das Normas-Padrão da Atividade Publicitária. A aplicação dessas normas serve como um parâmetro sugestivo de análise pelo município, sem que elas detenham qualquer força normativa vinculante. Isso se deve, principalmente, ao fato do Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP) ser uma instituição de direito privado. O CENP, embora reconhecido por sua autoridade técnica e representatividade no setor publicitário, não possui poderes legais para impor suas diretrizes sobre entidades públicas, como é o caso do município de Jequié.

Essa distinção é crucial para compreender o escopo e a aplicabilidade das orientações do CENP no contexto de licitações públicas e na formulação de editais por entes públicos. As normas e recomendações emitidas por entidades de direito privado, como o CENP, constituem referências do ponto de vista das práticas do setor e dos padrões éticos e profissionais na atividade publicitária. No entanto, sua influência no âmbito da administração pública é limitada à função consultiva, não podendo, de maneira alguma, sobrepor-se às normas legais, regulamentações e diretrizes estabelecidas por entes governamentais.

O quadro delineado pelas Normas-Padrão da Atividade Publicitária, apesar de oferecer uma visão geral das práticas correntes no setor, encontra uma aplicabilidade limitada e segmentada nas licitações públicas. Essa limitação decorre da própria natureza das licitações e das peculiaridades inerentes às aquisições realizadas pelo setor público, as quais podem diferir amplamente em termos das especificações técnicas dos serviços a serem contratados no mercado privado. Em processos licitatórios que avaliam tanto aspectos técnicos quanto de preço, o objetivo da Administração Pública transcende a busca pelo menor preço, visando também garantir a adequação técnica e a qualidade na prestação dos serviços.

Diante desta premissa, conclui-se que o estabelecimento de um percentual máximo de 20% para honorários em edital de licitação pela Prefeitura de Jequié está em conformidade com os princípios da Administração Pública e com a legislação aplicável. A discrepância em relação às Normas-Padrão da Atividade Publicitária não configura violação legal, tendo em vista que tais normas possuem caráter meramente indicativo e não vinculante para a Administração Pública.

Nesse cenário, as empresas participantes têm a faculdade de formular suas propostas de maneira estratégica, combinando as diversas percentagens que compõem a sua estrutura de custos e honorários.

Atente-se, ainda, que a cláusula 11.2 do edital especifica a desclassificação de propostas que apresentem valores manifestamente desproporcionais, estabelecendo, portanto, um parâmetro objetivo do que a Prefeitura não aceitará. Dentro dos parâmetros apresentados, a licitante tem a prerrogativa de dimensioná-los da melhor forma possível, evidenciando a flexibilidade na fixação das propostas.

É crucial salientar que a orientação do CENP, conforme delineado no item 3.11.2 de suas normas, admite que as diretrizes contidas nos itens 3.6.1 e 3.6.2 estão abertas a negociações por parte da administração pública. Tal disposição enfatiza a flexibilidade e a possibilidade de ajuste nos percentuais de honorários, sublinhando que a definição de especificações e a contratação em percentuais específicos, quer sejam superiores ou inferiores aos recomendados, não constitui, automaticamente, uma transgressão às diretrizes do CENP ou à legislação pertinente. Contanto que esses percentuais se mantenham dentro de um limite considerado razoável e se mostrem benéficos para a administração, sua adoção alinha-se aos princípios de eficiência e ao objetivo de obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Importante ressaltar que o valor máximo estipulado para os honorários no edital não reflete necessariamente a expectativa de contratação pela Administração. Há, de fato, uma expectativa por parte da Administração Pública de uma significativa redução na proposta de preços, na qual a colocação atribuída às propostas se eleva de maneira diretamente proporcional à redução do valor de honorários proposto. Isso sugere que, enquanto o edital permite um limite máximo de honorários, a Administração incentiva e valoriza propostas que apresentem valores significativamente inferiores, visando maximizar a eficiência no uso dos recursos públicos.

A título exemplificativo, a proposta vencedora do mais recente certame realizado pelo Município para a contratação do mesmo objeto ofertou honorários na ordem de 1%. Este percentual notavelmente reduzido, comparado ao limite máximo estipulado, decorre do mecanismo competitivo da licitação, onde a empresa classificada em primeiro lugar na parte técnica se viu induzida a aceitar a proposta financeira de menor percentual dentre todas as licitantes em disputa. Tal situação ilustra o potencial de negociação inerente ao processo licitatório, bem como a capacidade da Administração em obter condições mais vantajosas, sem prejuízo da qualidade técnica dos serviços a serem contratados.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem reiteradamente confirmado a autonomia da Administração Pública na condução de licitações, desde que observados os princípios constitucionais e a legislação específica. Decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) enfatizam que, enquanto os critérios estabelecidos em editais de licitação forem razoáveis, proporcionais e não discriminatórios, a especificidade dos parâmetros é matéria de discricionariedade administrativa regrada.

Portanto, a estratégia adotada pelo Edital, de oferecer uma margem ampla para os honorários, não apenas segue a legalidade e os princípios da Administração Pública, mas também promove um ambiente de licitação mais dinâmico e competitivo, em prol da otimização dos recursos públicos e da obtenção da máxima vantagem para a Administração.

Portanto, esta Procuradoria Geral do Município emite parecer favorável à manutenção do edital em todos os seus termos, recomendando a devida continuação do processo licitatório.

## **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, reconhecemos a recomendação do SINAPRO-BAHIA, concluindo que as respostas aos questionamentos feitos pelas empresas não promoveram alterações em nenhum item do edital. Dessa forma, somos de opinião pela improcedência da solicitação de reabertura do prazo inicialmente proposto. Contudo, na prática, a extensão do prazo foi efetivamente realizada devido à suspensão da sessão pública originalmente agendada, proporcionando assim mais tempo para a elaboração das propostas.

Referente ao questionamento da Mangalô Propaganda Ltda, esclarecemos que as normas estabelecidas pelo CENP (Conselho Executivo das Normas-Padrão) possuem caráter meramente indicativo, sem possuir força normativa obrigatória para a administração pública. Isso permite que a Prefeitura de Jequié defina um percentual máximo de 20% para honorários no edital de licitação, sem que tal medida represente uma ilegalidade ou desrespeito às diretrizes das contratações públicas.



ESTADO DA BAHIA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

É o que se apresenta para registro. Encaminho o processo à Comissão Permanente de Licitação, acompanhado das orientações mencionadas anteriormente, solicitando a continuidade do procedimento nos termos exatos do edital. Pede-se a publicação da decisão com os fundamentos aqui expostos, a comunicação da resposta à empresa interessada, bem como o envio de uma resposta ao SINAPRO, acompanhada das habituais cortesias.

Jequié/BA, 26 de Fevereiro de 2024.

**DANIEL DE QUADROS NOGUEIRA**  
Procurador-Geral do Município