



**ILMO(A) SR.(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO SESCOOP/SP –
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO NO ESTADO DE SÃO
PAULO.**

**Ref. EDITAL DE CONCORRÊNCIA DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE DO SESCOOP/SP
Concorrência n. 001/2022**

**O SINDICATO DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA DO ESTADO DE SÃO PAULO –
SINAPRO-SP**, entidade representativa da categoria econômica das agências de
publicidade no Estado de São Paulo, com sede à Avenida Brigadeiro Faria Lima n 1656,
2º andar, conj. 21, Jd. Paulistano, São Paulo-SP, inscrito no CNPJ sob nº
62.638.994/0001-23, vem, por seu Presidente que esta subscreve, respeitosamente,
a V.Sa. para apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO** ao edital do citado certame
destinado à Contratação de Serviços Publicitário pelo Serviço Nacional de
Aprendizagem do Cooperativismo no Estado de São Paulo – SESCOOP/SP, pelos
motivos a seguir deduzidos.

1 - Esta entidade tem, dentre outras funções, a de colaborar com entes públicos
e privados na orientação de como contratar uma agência de propaganda para a
prestação de serviços publicitários, assim como zelar pela correta aplicação das
disposições legais que norteiam a atividade publicitária, inclusive as que orientam os
procedimentos licitatórios para a contratação de serviços de propaganda.

2 - Assim, examinando o edital de licitação do SESCOOP/SP – Concorrência n.
001/2022 - para a contratação de tais tipos de serviços, foram constatadas
disposições que **podem** caracterizar irregularidades, infringindo assim disposições

Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo
Av. Brigadeiro Faria Lima, 1.656 – 2º andar – Cj. 21 – São Paulo – SP
Telefone: (11) 3035-0099 - Site: www.sinaprosp.org.br



legais, inclusive da Lei 4.680/65, do Decreto n. 57.690/66, do Decreto n. 4563/2002, além das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, aplicáveis complementarmente ao Regulamento de Licitações e Contratos do SESCOOP/SP.

3 - Ressaltamos que o intuito desta impugnação é, primordialmente, contribuir para que o processo licitatório se dê de forma absolutamente hígida.

I – A ATIVIDADE PUBLICITÁRIA E OS SERVIÇOS PRESTADOS PELAS AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE

4 - Como está expresso no edital de licitação, as disposições que regem o certame do SESCOOP/SP, são, além do Regulamento de Licitações e Contratos do SESCOOP/SP, também a Lei 4.680/65, o Decreto n. 57.690/66, o Decreto n. 4563/2002.

Além delas, devem ser aplicadas as regras convencionais do mercado, consistentes nas Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo CENP – Conselho Executivo das Normas-Padrão, que regulamenta a atividade publicitária nacional e o relacionamento entre Anunciantes – inclusive do setor público – Fornecedores Externos de Serviços Especiais de Publicidade e Veículos de Comunicação.

Aliás, o citado Decreto n. 4563/2002, indicado pelo edital como aplicável à esta licitação, dispõe que *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 as Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP.*

5 – Quanto aos serviços a serem prestados pela agência licitante que vier a ser vencedora do certame, o edital apresenta como escopo do contrato, as atividades próprias de Agência de Publicidade, como tal definidas na lei 4.680/65 e no Decreto

n. 57.690/66, bem como na lei de licitações n. 12.232/2010, a qual é específica para a contratação de serviços publicitários pela Administração Pública e pelas entidades da administração indireta.

Malgrado o SESCOOP tenha regulamento próprio para licitações, abrangendo também os serviços publicitários, certo é que as disposições legais e convencionais que regulamentam as atividades publicitárias e seus relacionamentos entre Anunciantes/Agências de Propaganda/Veículos de Comunicação e Fornecedores de Serviços Especiais são aplicáveis suplementarmente, à vista da necessidade de atendimento dos princípios que regem essas atividades e esses relacionamentos e, em especial, os princípios que regem as licitações públicas.

O edital apresenta como objeto da licitação serviços de publicidade,

“...incluindo o estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa de produtos de comunicação e publicidade, planejamento e execução de ações de marketing, endomarketing e de divulgação institucional, monitoramento de imagem na mídia em geral e redes sociais, compra de mídia, distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços, difundir ideias ou informar o público em geral, dentre outros.”

Tal definição desses serviços publicitários, assim como todo o procedimento da licitação do SESCOOP seguem, de fato, disposições da Lei 12.232/2010 (e complementarmente pela lei 8.666/93), ainda que esta lei não esteja expressamente prevista como aplicável no edital do SESCOOP.

Acresce dizer que o edital acompanha as regras de mercado e as normas legais e convencionais aplicáveis, até mesmo em relação ao “repasse” parcial do desconto de agência (remuneração que os Veículos de Comunicação pagam à agência que faz a intermediação na aquisição de mídia e que elaboram o planejamento de mídia do cliente).

O valor da contratação é estimado em R\$3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais).

6 – Quanto à Proposta Técnica, o edital acompanha – ainda que não faça referência às mesmas - as disposições da Lei 12.232/2010 e da Lei 8.666/93, naquilo que é cabível.

7 – Quanto à Proposta Comercial, o edital estabeleceu valores máximos (ou percentuais máximos) como forma de remuneração da agência, seja quanto à criação (cuja remuneração decorre da aplicação da Tabela de Custos Internos do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo), seja quanto aos honorários sobre produção externa (que gere ou não gere veiculação e, portanto, desconto de agência) e o desconto de agência, que é pago às agências pelos Veículos de Divulgação.

Relativamente à Proposta Comercial, o edital estabelece quais seriam as remunerações devidas pelo SESCOOP à agência que vier a ser contratada, incluindo o desconto de agência, que é remuneração concedida pelos veículos com exclusividade às agências de publicidade.

Conforme se verifica do edital quanto à Proposta Comercial, é estabelecido o critério de pontuação da proposta comercial da seguinte forma:

- a) Aplicação de desconto sobre a Tabela de Custos e Serviços Internos editada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Paulo, sem estabelecer o desconto mínimo;
- b) Percentual de honorários referentes à produção de peças e materiais cuja distribuição não proporcione à licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, incidentes sobre os custos de serviços realizados por terceiros/fornecedores, sob supervisão da licitante,
- c) Percentual de honorários referentes à produção de peças e materiais cuja distribuição proporcione à licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, incidentes sobre os custos de serviços realizados por terceiros/fornecedores, sob supervisão da licitante;

- d) Percentual de repasse do desconto padrão de agência a ser concedido pelos veículos de divulgação.

II – QUESTIONAMENTOS DE DISPOSIÇÕES DO EDITAL

9 – O edital apresenta irregularidades tanto na minuta do Contrato Administrativo, assim como no Termo de Referência.

Quais são essas irregularidades?

a) Quanto à minuta do Contrato Administrativo:

a.1. Na cláusula 3.3.21. e 3.3.21.1, o contrato dispõe:

“3.3.21. Elaboração de roteiros e produções de audiovisuais.

3.3.21.1. A Contratada deverá disponibilizar, sem custos, acesso a banco de imagens para utilização em peças de comunicação do SESCOOP/SP, sendo que:

a. Observada as disposições quanto aos direitos autorais, o banco de imagens deverá possuir acervo mínimo de 5.000.000 (cinco milhões) de imagens (incluindo fotos, ilustrações e imagens vetoriais e banco de vídeos) de caráter informativo e ilustrativo, com resolução mínima de 1.000 x 700 pixels e 300dpi, permitindo a realização de 200 (duzentas) imagens de downloads/mês, durante a vigência da contratação.

b. O acervo deverá conter imagens que incluam a diversidade étnica, socioeconômica e cultura brasileira, abrangendo temas tais como: cooperativismo, varejo, indústria, serviços, inovação, tecnologia, negócios, agronegócios, sustentabilidade, educação, cultura cooperativista, qualidade de vida, ações sociais, além dos sete ramos do cooperativismo (agropecuário, crédito, transporte, trabalho e produção de bens/serviços, saúde e consumo), entre outros.

Tal disposição da minuta do contrato administrativo é complementada pela exigência contida na cláusula 3.4, de que a **agência que vier a ser contratada ARCARÁ INTEGRALMENTE COM QUAISQUER CUSTOS E ENCARGOS DECORRENTES** não só pelo fornecimento de toda mão-de-obra, material e equipamentos necessários para sua prestação de serviços, como **também pelos serviços de terceiros que vierem a ser contratados para a execução dos serviços especiais, tal como o citado Banco de Imagens.**

A cláusula supra citada (3.4) dispõe:

*“Os serviços que serão executados pela CONTRATADA deverão englobar o fornecimento de toda a mão-de-obra, material e equipamento necessários, sendo permitida a contratação de fornecedores de bens e serviços auxiliares da propaganda, necessários ao cumprimento do objeto licitado. Nessa hipótese, a CONTRATADA será responsável pela administração dos suprimentos de bens e serviços de terceiros, fornecedores e pela integral execução dos serviços que competirem a ela, **ARCANDO INTEGRALMENTE COM QUAISQUER CUSTOS E ENCARGOS DECORRENTES.**”*

(grifamos).

Essa disposição da minuta do contrato administrativo é extremamente abusiva e totalmente inviável.

Certo é que a agência de publicidade deve arcar – e efetivamente arca – com os custos de suas equipes profissionais (departamentos de criação, planejamento, pesquisa, atendimento, mídia e outros), além de utilizar equipamentos de informática de alta tecnologia e atualização, bem como por ser obrigada (na forma exigida pelas Normas-Padrão da Atividade Publicitária) em adquirir pesquisas de mídia junto a institutos especializados, como o Kantar Ibope, IVC, Marplan, Nielsen, Ipsos e outros (que é o segundo maior custo operacional que mantém, logo abaixo de sua folha de pagamento de seus profissionais altamente especializados).

A obrigação da Agência de assumir a responsabilidade no pagamento de fornecedores externos de serviços especiais de publicidade (tais como Bancos de Imagens, Produtoras de audiovisuais e sonora, gráficas e outros) implica na evidente inviabilidade econômica no atendimento de qualquer cliente-anunciante e conflita com outra disposição do próprio contrato administrativo, em sua cláusula 9.1.45, onde dispõe que

“Para os serviços que não sejam de natureza interna da CONTRATADA que tenham a finalidade de execução da comunicação publicitária da entidade e que forem realizados com sua intermediação, com autorização e supervisão do SESCOOP/SP, deverá apresentar no mínimo 3 (três) orçamentos obtidos entre empresas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido, para fins de pesquisa de preço. Os orçamentos apresentados deverão conter as informações recomendadas pelo SESCOOP/SP e serão repassadas à contratante de acordo com o tipo de serviço ou produto e no momento da solicitação pelo SESCOOP/SP. Para tanto, as notas fiscais/faturas destes serviços/produtos de terceiros devem ser emitidas em nome da contratada.”

(grifamos)

Como se constata, a **disposição da cláusula 3.4 da minuta do contrato** (que estabelece a obrigação e responsabilidade da agência em arcar integralmente com quaisquer custos e encargos decorrentes não só da sua prestação de serviços, mas também pelo serviços prestados por terceiros fornecedores) **conflita com o disposto na cláusula 9.1.45 supra referida**, que parece estabelecer (mas que não está claro) que a responsabilidade dos custos decorrentes dos fornecedores de serviços externos intermediados pela agência, seria do SESCOOP.

Mas, ainda que assim seja entendido, essa cláusula 9.1.45, na sua parte final, determina que as notas-fiscais/faturas de terceiros devam ser emitidas em nome da agência e não do SESCOOP, configurando assim evidente irregularidade.



Esses serviços prestados por terceiros, fornecedores externos de serviços especiais, tais como os prestados por veículos de comunicação, são remunerados pelo destinatário e beneficiário desses serviços/trabalhos. Ou seja, O ANUNCIANTE.

A exigência do edital às licitantes, de que, sendo vencedoras, deverão contratar o citado Banco de Imagem às suas expensas e não como intermediária nessa contratação de fornecedor externo que prestará serviços ao SESCOOP (fornecimento de imagens), implica em acrescentar exponencialmente os custos da agência, no atendimento da conta publicitária do SESCOOP, o que torna inviável esse atendimento, sob pena de haver a ocorrência de virtual INEXEQUIBILIDADE do contrato.

Como está claro, inclusive no edital, a agência de publicidade presta serviços aos seus clientes-anunciantes de duas formas distintas:

- a) Cria, planeja, executa peças e campanhas publicitárias;
- b) Para produção e veiculação de sua criação publicitária, a agência faz a INTERMEDIACÃO na contratação de fornecedores externos de serviços publicitários (como os acima exemplificados), assim como de veículos de comunicação (aquisição de mídia para veiculação das peças e campanhas publicitárias por ela criadas), assim como supervisiona a execução desses serviços de produção e de veiculação.

Na intermediação na contratação desses terceiros fornecedores externos e de veículos de comunicação, a agências AGE EM NOME E POR CONTA E ORDEM DO CLIENTE-ANUNCIANTE, obviamente mediante aprovação deste.

É o que dispõe o artigo 3º. da Lei 4.680/65 (tal como igualmente dispõe o artigo 6º. do Decreto n. 57.690/66):

“A Agência de propaganda é pessoa jurídica e especializada na arte e técnica publicitárias que, através de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos Veículos de Divulgação, por ordem e conta de Clientes Anunciantes,



com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir ideias ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público.”

Também o artigo 2º da Lei 12.232/2010 (Lei de Licitações de Serviços Publicitários) dispõe:

“Art. 2º. Para fins desta Lei, considera-se 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.”

Portanto, fica claro que quem contrata os veículos de comunicação, assim como os fornecedores externos de serviços publicitários, **NÃO É A AGÊNCIA E SIM O CLIENTE, COM A INTERMEDIÇÃO DA AGÊNCIA.**

Esses serviços prestados pelos citados fornecedores externos e pelos veículos de comunicação são COMPLEMENTARES aos serviços prestados pela agência (criação e intermediação de serviços externos e mídia) e, portanto, são remunerados pelo Anunciante.

A pretensão em transferir essa responsabilidade (pagamento de fornecedores externos) à agência, se apresenta de forma absolutamente inviável economicamente e pode até mesmo tornar inexecutável o contrato administrativo que vier a ser firmado entre Anunciante e Agência.

Dessa forma, é inquestionável que o edital, quanto a essa disposição da minuta do contrato administrativo, deve ser alterado para que fique expresso que os serviços prestados por terceiros fornecedores, com a intermediação da agência e devida e



previamente aprovados pelo SESCOOP, serão remunerados por essa entidade e não pela agência que vier a ser contratada. Aliás, tal como se prevê na cláusula 9.1.45 da mesma minuta de contrato, contra quem as notas-fiscais/faturas dos fornecedores externos de serviços especiais, como também os serviços de veiculação, devem ser emitidas pelos prestadores desses serviços.

a.2. Como segundo questionamento ao edital em relação à minuta do contrato administrativo e complementando esta impugnação, destaque-se também que a citada cláusula 9.1.45 da minuta do contrato administrativo, dispõe, na sua parte final, que as notas-fiscais/faturas emitidas pelos fornecedores/serviços e produtos de terceiros, DEVEM SER EMITIDAS EM NOME DA CONTRATADA.

Idem em relação à cláusula 13.13 do citado contrato, que dispõe que “*vedada a emissão de nota fiscal de terceiros (subcontratados) em nome do SESCOOP/SP.*”

Como é cediço, as notas-fiscais/faturas pelos prestadores de serviços devem ser emitidas CONTRA O TOMADOR DO SERVIÇO.

Neste caso (fornecedores de serviços especiais de publicidade), as notas-fiscais devem ser emitidas CONTRA O SESCOOP e não contra a agência, pois é o SESCOOP o tomador dos serviços. A agência age apenas como intermediária na contratação desses serviços, mas mediante a prévia e expressa autorização e aprovação do cliente-anunciante.

Para que os serviços de produção de serviços externos sejam realizados pelos terceiros supra referidos, a agência deve obter a aprovação do cliente através das OS (ordens de serviço), nas quais há detalhamento de quais e por quem tais serviços serão realizados.

O mesmo ocorre em relação aos serviços de veiculação. Para que sejam contratados com os Veículos de Divulgação, o cliente-anunciante prévia e



expressamente autoriza a agência a contratá-los em seu nome – do cliente-anunciante – por meio das PIs (Pedidos de Inserção), onde também consta detalhadamente as mídias, períodos de veiculação, abrangência e custos.

Portanto, nada realiza a agência de publicidade, sem que seu cliente-anunciante aprove e autorize prévia e expressamente, para que esta aja em seu nome e por sua conta e ordem.

Sendo os serviços publicitários prestados aos Clientes-Anunciantes (tanto da iniciativa pública como privada) por Agências de Publicidade, por Veículos de Divulgação e por Fornecedores de Serviços Especiais de Propaganda, como devem ser faturados tais serviços?

O “tomador dos serviços” é o cliente-anunciante, sendo ele o responsável pelo seu pagamento.

No caso dos serviços prestados pela agência relativamente à criação e produção interna, a agência emite contra o cliente sua nota-fiscal/fatura, pelo valor fixado contratualmente (seja o contrato escrito ou verbal).

Por essa receita – que significa o valor do serviço prestado – a agência de publicidade é tributada pela Receita Federal (Imposto de Renda, CSLL, PIS/COFINS), além de ser pelo Município onde tem sede/filial (pelo Imposto sobre Serviços).

Pelos serviços de veiculação prestados por Veículos de Divulgação, estes emitem suas Notas-Fiscais/Faturas contra o Anunciante e aos cuidados da agência, na forma expressa pelo artigo 15 do Decreto n. 57.690/66:

“O faturamento da divulgação será feito em nome do Anunciante, devendo o Veículo de Divulgação remetê-lo à Agência responsável pela propaganda.”

O mesmo se dá em relação aos fornecedores de serviços especiais. Estes emitem suas notas-fiscais/faturas contra o cliente-anunciante e aos cuidados da agência que intermediou a sua contratação.

E porque “aos cuidados da Agência”?

Porque esta foi quem criou os trabalhos que foram produzidos por esses terceiros fornecedores e veiculados pelos Veículos de Comunicação, além de ter sido ela – Agência – a intermediária na sua contratação. Mas principalmente, porque compete à Agência proceder à verificação da regularidade da produção desses serviços pelos fornecedores e da veiculação, pelos Veículos. Somente em estando corretos tais trabalhos, a Agência libera o cliente para efetuar o pagamento, o qual, também é feito POR INTERMÉDIO da Agência.

É importante ressaltar que as Normas-Padrão do Relacionamento Comercial entre Anunciantes/Agência/Veículos (e também fornecedores) são claras em dispor em seu item 2.4 que

“O anunciante é titular do crédito concedido pelo Veículo para a aquisição do espaço, tempo ou serviço em seu nome adquirido, permanecendo nessa qualidade como o responsável pelo pagamento do mesmo junto ao Veículo. O faturamento do Veículo será sempre emitido contra o Anunciante aos cuidados da Agência, que efetua a cobrança e já retém seu desconto a título de “Del Credere” pagando ao Veículo o valor líquido da operação no prazo estabelecido.”

Outrossim, os itens 2.4.1 e 2.4.1.1. das mesmas Normas Padrão determinam:

“2.4.1. A Agência responde perante o Veículo pelos valores recebidos do Cliente e àquele devido”.

2.4.1.1. Tendo em vista que o fator confiança é fundamental no relacionamento comercial entre Veículo, Anunciante e Agência e sendo esta última depositária dos valores que lhes são encaminhados pelos Clientes-Anunciantes para pagamento dos Veículos e Fornecedores de Serviços de Propaganda, fica estabelecido que, na eventualidade da Agência reter indevidamente aqueles valores sem o devido repasse aos Veículos e/ou Fornecedores, terá suspenso ou cancelado seu Certificado de Qualificação Técnica concedido pelo CENP”.

Não há subcontratação de fornecedores externos e ou de veículos, pela agência. Esta apenas faz a intermediação na contratação desses terceiros, sempre agindo em nome e por conta e ordem do cliente público ou privado e mediante prévia e expressa autorização e ou aprovação deste.



Tal forma de prestação de serviços pelas Agências, Fornecedores e Veículos e a sua remuneração na forma já referida (inclusive quanto ao faturamento) é praticada em todo o Brasil, inclusive pelos Poderes Públicos.

Aliás, o artigo 14 da lei 12.232/2010 dispõe que

“Somente pessoas físicas ou jurídicas, previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as

atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do parágrafo 1º. Do artigo 2º desta lei.”

Ou seja, na condição de coordenadora de todas as atividades publicitárias para atender os fins da lei 12.232/2010 (como criadora de peças e campanhas e como intermediadora entre cliente-anunciante e fornecedores de serviços especializados e veículos de comunicação), a agência deverá obter, no mínimo, três orçamentos junto a fornecedores de serviços especializados (necessariamente que estejam cadastrados junto ao ente público que realiza o certame licitatório), **para sua escolha pelo anunciante e para sua contratação.**

Pela leitura do edital, constata-se que o SESCOOP utiliza o mesmo procedimento, para que os fornecedores externos sejam contratados, mediante a obtenção prévia de no mínimo três orçamentos de fornecedores.

Obviamente esses fornecedores externos prestarão seus serviços a esse anunciante, intermediados pela agência de publicidade. Suas notas-fiscais serão emitidas contra o anunciante e aos cuidados da agência. Mas jamais contra a agência, a qual não é tomadora dos serviços e sim, meramente, a intermediadora na sua contratação.

Se os faturamentos de todos os terceiros fornecedores e dos veículos de divulgação fossem feitos contra a agência e esta os refaturasse contra o Cliente Anunciante, o faturamento emitido pela agência seria ilegal, porque a agência não pode prestar outros serviços que não aqueles constantes da lei 4.680/65, do Decreto n. 57.690/66, da lei 12.232/2010 e de seus objetivos sociais.



Em realidade, a lei 8.666, tratando de forma genérica da contratação para fornecimento de serviços e de bens, não entra casuísticamente em cada uma das possibilidades e formas de prestação de tais serviços. Entretanto, essa lei se “casa” com as disposições da Lei n. 4.680/66, de seu Decreto regulamentador n. 57.690/66 e das Normas-Padrão (estas últimas já vigentes anteriormente desde 1957 e agora substituídas pelas atuais, que passaram a vigor em dezembro de 1998).

Tanto isso é verdade que **em todos os procedimentos licitatórios realizados pelo Poder Público Federal, Estaduais e Municipais adotam exatamente essa forma de procedimento supra referido.**

Aliás, é de se ver que as normas legais, inclusive tributárias federais, expressamente prevêm tal forma de pagamento, faturamento e prestação de serviços de terceiros e veículos, intermediados pelas Agências de Propaganda.

Todos os faturamentos que as agências fazem contra seus clientes estão sujeitos à retenção de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, a qual é feita inclusive sobre os valores dos veículos e fornecedores de serviços especiais.

A agência, ao faturar, deve encaminhar junto com as faturas uma lista com o número do CNPJ e valor, para que o órgão pagador retenha os valores individualizados por CNPJ. Os detalhes podem ser verificados na IN 23/2001 e IN 475/2004.

Em relação às retenções de impostos de fornecedores de serviços especiais de publicidade e de veículos de divulgação, quando a agência faz os pagamentos desses terceiros – agindo em nome e por conta e ordem do cliente-anunciante – o procedimento é o seguinte:

A agência recebe do anunciante o valor total dos valores a pagar aos fornecedores e, ao quitar o fornecedor por conta e ordem, retém os valores dos tributos e paga ao fornecedor somente o valor líquido.

Conforme resposta à Consulta Cosit 5, de 02.07.2013, a Receita Federal, respondendo a uma consulta da FENAPRO – Federação Nacional das Agências de Propaganda, esclareceu que a retenção cabe ao anunciante ou ao responsável pelo pagamento.



Para a emissão de faturas e a verificação da base de cálculo para recolhimento de tributos, as agências de propaganda operam de uma forma muito diferenciada. De acordo com a lei 4.680/65, a agência opera por conta e ordem.

Isso significa, em linhas gerais, que intermedeia compra de mídia e a produção externa de serviços especiais, por conta e ordem do cliente. Assim, todas as faturas dos veículos e fornecedores são emitidas em nome e no CNPJ do anunciante.

Todas as faturas dos veículos e fornecedores são emitidas em nome e no CNPJ do anunciante, este, efetivamente, como TOMADOR DOS SERVIÇOS.

A agência, por seu turno, emite sua fatura com os honorários (desconto padrão, receitas originadas pela tabela de custos internos e honorários de produção, etc) e relaciona as faturas emitidas em nome do cliente, no corpo das suas faturas.

Dessa forma o total da fatura reflete os valores que têm que ser considerados, parte como receitas próprias e parte como valores de terceiros que, por operar por conta e ordem, circulam na contabilidade, sem integrar o patrimônio da agência, pois repassados aos terceiros.

As legislações municipais, tanto quanto a federal, é bastante criteriosa a respeito da base de cálculo da receita própria da agência. A COSIT 5, supra mencionada, esclarece bem. Outrossim, a Nota Cosit 70, de maio de 2016, igualmente é esclarecedora, inclusive destacando que as parcelas tributáveis são somente as receitas próprias da agência, tal como também dispõe o parágrafo único do artigo 53 da Lei 7.450/85, ao estabelecer que retenções afetam apenas as receitas próprias das agências, permitindo, portanto, a exclusão dos valores emitidos pelos veículos e fornecedores.

As parcelas de produção, faturadas em nome do anunciante, estão definitivamente excluídas da possibilidade de questionamento da Receita a partir dessas INs.

O PN-CST 7/86, de 02.04.1986 explicita o modus operandi e reforça, detalhadamente, qual é a base de cálculo dos serviços prestados pela agência de propaganda.



A IN SRF n. 123/92 da Receita Federal, reforça e define qual a base de cálculo e que a “retenção deve ser apenas sobre as receitas e não sobre o total da fatura.”

A lei 10.925/04, em seu artigo 13, estabelece a base de cálculo para recolhimento do PIS e COFINS.

A Instrução Normativa RFB 475/04 de 06.12.2004 trata das retenções de impostos sobre prestadores de serviços aos órgãos federais. O seu artigo 16 estabelece que as retenções são em cada CNPJ e não no CNPJ da Agência, emitente da fatura que englobou todas as demais.

No âmbito municipal, todos os municípios brasileiros permitem que a tributação do ISS seja apenas sobre as receitas próprias das agências.

Portanto, o próprio Governo Federal estabelece que cada um dos fornecedores/veículos, contratados por intermédio da Agência de Propaganda, deve emitir suas notas fiscais contra o órgão público contratante E CADA UM DESTES RECOLHENDO SEUS TRIBUTOS SOBRE TAIS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS.

Nesse documento, a Agência relaciona os serviços prestados por fornecedores e veículos, anexa as respectivas faturas emitidas pelos mesmos fornecedores e veículos contra o órgão público e insere o valor de sua remuneração.

É de se lembrar, a final, que quando se estabelece a dotação orçamentária e o empenho para a contratação de serviços publicitários, o Poder Público estará fixando os limites para que os trabalhos sejam prestados, sejam de criação, execução, produção, como de veiculação.

O mesmo método é aplicado no atendimento de contas privadas.

A maior parte dessas verbas será despendida – ainda que através da agência de propaganda – para o pagamento de fornecedores de serviços auxiliares de propaganda e os Veículos de Comunicação.

À agência de propaganda caberá, a título de remuneração, uma parcela não maior do que 15% sobre essa verba global. E exata e unicamente sobre essa remuneração é que a Agência deverá sofrer as tributações decorrentes.

Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo
Av. Brigadeiro Faria Lima, 1.656 – 2º andar – Cj. 21 – São Paulo – SP
Telefone: (11) 3035-0099 - Site: www.sinaprosp.org.br



É de se lembrar, ainda, que a agência não poderá cobrar do cliente, em nome próprio, a prestação de serviços correspondentes à dos fornecedores de serviços especiais, como os acima exemplificados, já que ela não tem como objetivo social da produção de tais serviços e, portanto, impedidos de realizar serviços estranhos ao mesmo. O mesmo se diga em relação a serviços de veiculação.

O Tribunal de Contas da União, pelo voto do Ministro Bruno Dantas, atendendo consulta formulada pelo então Presidente do TSE quanto à aplicação do disposto no acórdão 720/2018 do Plenário que, inicialmente, vedou o faturamento dos serviços prestados por “empresas subcontratadas por agências de publicidade”, diretamente em nome da Administração, com exceção dos serviços de veiculação.

Destacou o sr. Ministro Bruno Dantas, na resposta à citada consulta do TSE, que

“A análise realizada nos autos considera as práticas da SECOM e as orientações da Receita Federal sobre a matéria, e possibilita pontuar os termos estabelecidos pelo acórdão anterior, de forma a garantir segurança jurídica aos gestores de contrato de publicidade da Administração.”

Sendo assim, cabe esclarecer ao consulente que as notas fiscais e os fornecedores de serviços especializados, ao qual se refere o parágrafo 1º. Do artigo 2º da Lei 12.232/2010, podem ser emitidas diretamente, em nome do órgão público contratante. À semelhança do que ocorre com os serviços de divulgação, cabendo à agência contratada a adoção das medidas detalhadas no acórdão proposto, para viabilizar as retenções tributárias e o repasse de receitas devidas aos fornecedores.”

Portanto, concluindo, a agência, sendo mera intermediária entre Cliente-Anunciante e Fornecedores de serviços Especializados e ou Veículos de Divulgação, apenas receberá destes últimos suas notas fiscais emitidas contra o cliente e aos cuidados dela – agência, para que verifique sua regularidade e em seguida, emita suas notas fiscais para encaminhamento das notas fiscais desses terceiros, onde no histórico indicará quais os serviços prestados por esses terceiros (de produção e ou de veiculação), as notas fiscais por estes emitidas contra o cliente, seus valores e vencimentos, para que a agência cobre do cliente, receba o valor eventualmente devido a ela (a título de honorários sobre produção externa ou de desconto de agência), retenha a sua parte e efetue o pagamento desse terceiros (veículos e fornecedores), sempre em nome e por conta e ordem do Anunciante.

Os questionamentos acima apresentados são extensivos às disposições correlatas do mesmo tema, apresentadas no Termo de Referência. Deixam de ser aqui reproduzidas, para evitar repetições do mesmo assunto.

b. Quanto ao Termo de Referência - questionamentos que ora se faz:

b.1. No Termo de Referência, item 4.3.14, o edital relaciona dentre os serviços a serem desenvolvidos, o de

“Elaboração de projetos de comunicação visual da marca SESCOOP/SP em feiras, congressos, blitz promocionais e outros, incluindo a concepção visual e a elaboração de peças, bem como a montagem de toda a estrutura de estandes, quando necessário.”

Como é cediço, o desenvolvimento de projetos de comunicação visual de marca são serviços que podem ser prestados por agências de publicidade.

Entretanto, *montagem de estrutura de estandes, para realização de feiras, congressos, blitz promocionais e complementos* não são serviços próprios de agência, e sim de agências de promoção, que possuem expertise específica, com estrutura própria.

Outrossim, adotando-se o que dispõe o parágrafo 2º do artigo 2º da Lei 12.232/2010, tais serviços referidos não deveriam ser prestados por agência de publicidade.

Parágrafo segundo do artigo 2º da Lei 12.232/2010: “Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto SOMENTE as atividades previstas no caput e no parágrafo primeiro deste artigo, VEDADA A INCLUSÃO DE 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 procedimento licitatórios próprios.”

Ainda que a licitação do SESCOOP não adote a Lei 12.232/2010, grande parte de suas disposições são aplicadas pelo edital dessa entidade, o que igualmente seria o caso de aplicação no caso acima.

III – CONCLUSÃO

11 – Pelo exposto, requer-se a essa DD. Comissão Julgadora de Licitações que esses pontos sejam revistos e retificados no edital, a fim de que possa o processo licitatório ser realizado de forma absolutamente hígida.

Nestes termos,

P. deferimento.

São Paulo, 11 de agosto de 2022.



EDUARDO DE GODOY PEREIRA

**Presidente do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo –
SINAPRO-SP**