



**MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES  
SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS  
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO**

**ANÁLISE E DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

**Processo nº:** ° 53115.019144/2020-61

**Referência:** Edital de Concorrência nº 1/2021 (8287949)

**Objeto:** Contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.

**Assunto:** Resposta ao recurso administrativo interposto contra resultado de habilitação

**1. SUMÁRIO**

1.1. Trata-se da análise e decisão do julgamento de Recurso Administrativo interposto pela recorrente **Escala Comunicação & Marketing (9850282)**, contra a habilitação da **Agência Nacional de Propaganda Ltda**, bem como das contrarrazões apresentadas pela recorrida (9850324), em decorrência do resultado do julgamento dos documentos de habilitação, publicado no Diário Oficial da União de 19.04.2022 (9715532), com arrimo ao disposto no item 22 do Edital da Concorrência nº 1/2021, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade a serem prestados por intermédio de agências de propaganda.

**2. DAS PRELIMINARES**

2.1. A Comissão Especial de Licitação - **CEL**, constituída pela Portaria n ° 3.533-MCOM, tornou público, no Diário Oficial da União de 19.04.2022, o resultado do julgamento dos documentos de habilitação, objeto da [Edital de Concorrência nº 01/2021](#), declarando habilitadas todas as licitantes classificadas no julgamento das propostas técnicas e das propostas de preços, quais sejam:

- Calia/Y2 Propaganda e Marketing Ltda;
- Nova SB Comunicação S/A;
- Agência Nacional de Propaganda Ltda;
- Propeg Comunicação S/A;
- Escala Comunicação & Marketing Ltda;

- Companhia de Comunicação e Publicidade Ltda; e
- E3 Comunicação Integrada Ltda.

2.2. A licitante **Escala Comunicação & Marketing** interpôs Recursos Administrativo (9850282) contra a habilitação da **Agência Nacional de Propaganda Ltda**, pelas razões nele expostas.

### 3. DA TEMPESTIVIDADE

3.1. A CEL reconhece a **tempestividade** do Recurso Administrativo, uma vez que o resultado da habilitação foi publicado no Diário Oficial da União em 19.04.2022 (9715532) e a referida peça recursal foi apresentada no dia 27.04.2022, portanto, dentro do prazo exigido pelo Edital.

3.2. Registre-se que o prazo para a interposição de recurso passou a contar a partir da publicação, entretanto, o dia 21.04.2022 foi feriado nacional e o dia 22.04.2022 foi considerado ponto facultativo nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal ([Portaria ME nº 3.413, de 2022](#)). Logo, entende-se que o prazo final para apresentação de recurso ocorreu dia 27.04.2022.

### 4. DAS FORMALIDADES LEGAIS

4.1. Foi comunicado às demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprovam os documentos acostados ao processo licitatório supracitado (9856262, 9856419, 9856372, 9856512 9856386 e 9856487), nos termos do §3º do art. 109, da Lei nº 8.666/93, e do subitem 22.2 do Edital.

### 5. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

5.1. Considerando que os fatos e fundamentos apresentados pela **Escala Comunicação & Marketing**, constitui o **Anexo I** (9850282) desta peça recursal, informamos que a íntegra do seu teor não será transcrita aqui, entretanto, destacamos, a seguir, os principais argumentos por ela defendidos:

a) pugna pela reconsideração da habilitação da empresa **Agência Nacional de Propaganda Ltda**;

b) na sua acepção, a Agência Nacional desrespeita os itens:

8.1.3: *Caso o preposto da licitante não seja seu representante estatutário ou legal, o credenciamento será feito por intermédio de procuração, mediante instrumento público ou particular, no mínimo com os poderes constantes do modelo que constitui o Anexo II. Nesse caso, o preposto também entregará à Comissão Especial de Licitação cópia do ato que estabelece a prova de representação da empresa, em que constem os nomes e respectivas assinaturas dos sócios ou dirigentes com poderes para a constituição de mandatários.*

8.3: *A documentação apresentada na primeira sessão de recepção e abertura das Propostas Técnica e de Preços credencia o representante a participar das demais sessões. Na hipótese de sua substituição no decorrer do processo licitatório, deverá ser apresentado novo credenciamento.;*

c) a representante **Audrey Buglian Van Munster** apresentou procuração (procuração na fl. 164/385 do doc SEI 9377773), no seu entender, da matriz (CNPJ nº 61.704.482/0001-55, RJ), por ocasião da 1ª Sessão Pública destinada à entrega das propostas técnicas e de preços e entregou as Propostas Técnicas e de Preços com a indicação, nos invólucros, do CNPJ da filial (61.704.482/0004-06, BSB);

d) na 4ª Sessão Pública, a representante entregou documentos de habilitação da filial, e apresentou, além da declaração do SICAF da filial, a da matriz também, em desacordo com o seguinte item do Edital:

18.3 Todos os documentos deverão estar em nome da licitante. Se a licitante for matriz, os documentos deverão estar com o número do CNPJ da matriz. Se for filial, os documentos deverão estar com o número do CNPJ da filial, salvo aqueles que, por sua natureza, comprovadamente, são emitidos em nome da matriz;

- e) a documentação de regularidade fiscal da matriz (*Certidões Negavas de Débitos ou de não contribuinte expedidas por órgãos das Secretarias de Fazenda do Estado e do Município em que estiver localizada a sede da licitante*), sediada no Rio de Janeiro, encontra-se em desacordo aos termos do item 18.2.2 “d” do Edital. A documentação diz que a validade da certidão seria até 10.06.2022, mas, na realidade, há necessidade de verificar a regularidade na Procuradoria e na Secretaria do município;
- f) o contrato Social apresentado na 1<sup>a</sup> Seção Pública está desatualizado;
- g) durante o credenciamento, fez juntada da 22<sup>a</sup> Alteração realizada em 02.08.2018, cuja alteração cuidava do desligamento da Empresa Brasileira de Propaganda como sócia da Agência Nacional;
- h) na 4<sup>a</sup> Sessão entregou a 22<sup>a</sup> Alteração e omitiu a 23<sup>a</sup> Alteração do contrato social; e
- i) de forma errônea a Procuração (de 15.03.22) apresentada pela sua representante consta ainda o nome da Empresa Brasileira de Propaganda Ltda.

## 5.2. DO PEDIDO

5.2.1. Tendo apresentado as alegações e fundamentos no **Anexo I** (9850282) desta peça recursal, a recorrente concluiu seu recurso com o seguinte pedido:

*Aduzidas as razões que balizaram o presente RECURSO ADMINISTRATIVO, esta empresa ESCALA COMUNICAÇÃO & MARKETING LTDA, com supedâneo na Lei nº 8.666/93 e demais instrumentos legais, requer o recebimento, análise minuciosa e cuidadosa para admissão desta peça, e que ao final lhe seja dado provimento para que seja declarada a INABILITAÇÃO da Agência Nacional - CNPJ nº 61.704.482/0001-55, erroneamente considerada vencedora da Concorrência nº 01/2021.*

*Que seja dado prosseguimento ao trâmite administrativo conforme termos do item 22.3 - necessário encaminhamento das razões recursais ao Secretário de Publicidade e Patrocínio, especificamente levando em consideração os fatos debatidos acima e os requerimentos ados, conforme fundamentação exposta. (grifo no original)*

## 6. DAS CONTRARRAZÕES

6.1. Considerando que as contrarrazões apresentadas pela **Agência Nacional de Propaganda Ltda** constitui o **Anexo II** (9850324) desta peça recursal, a íntegra do seu teor não será transcrita aqui. Entretanto, destacamos, a seguir, os principais argumentos de sua defesa:

- a) o ato de credenciamento de representantes, que foi totalmente regular, não se confunde com a fase de habilitação da licitação, tampouco com a apresentação de propostas;
- b) é fato incontrovertido que a Agência Nacional participa da licitação com o CNPJ de sua filial de Brasília, conforme mencionado em todos os documentos apresentados à Comissão Especial de Licitação; e
- c) ainda que o argumento da Recorrente tivesse alguma plausibilidade ou correspondência tática, o CNPJ da matriz da Nacional também se encontra plenamente regular perante o município do Rio de Janeiro/RJ, conforme certidões emitidas pela própria Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro/RJ.

## 7. DO PEDIDO

7.1. Tendo apresentado a defesa no **Anexo II** (9850324) desta peça recursal, a recorrida concluiu suas contrarrazões com o seguinte pedido:

*Em face de todo o exposto nestas contrarrazões, requer-se o recebimento destas, dado que tempestivas, bem como que não seja provido o recurso administrativo interposto pela licitante Escala Comunicação & Marketing Ltda.*

## 8. DO MÉRITO

8.1. Inicialmente, é importante ressaltar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital do certame, sob os quais a Lei nº 8.666/93 dispõe:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifado).*

8.2. Quanto ao mérito, a Comissão Especial de Licitação apresenta a seguir a análise dos pontos objeto do Recurso Administrativo interposto pela recorrente, com base nas regras do Edital e nos documentos acostados ao processo, os quais balizarão a decisão deste colegiado e da autoridade competente.

### 8.3. Do credenciamento para participar das Sessões Públicas

8.3.1. O principal argumento apresentado pela recorrente para justificar o pedido de inabilitação da **Agência Nacional de Propaganda Ltda** baseia-se no fato de que a representante da recorrida apresentou à Comissão Especial de Licitação, durante a 1ª Sessão Pública, destinada ao recebimento das Propostas Técnicas e de Preços, procuração (**doc. Sei 9377773, página 164/1385**) como sendo outorgante a matriz, quando deveria ser, na acepção da recorrente, da filial.

8.3.2. Acerca dos requisitos para o credenciamento, assim dispõe o Edital de Concorrência nº 1/2021:

8.1. *O representante da licitante apresentará à Comissão Especial de Licitação documento que o credencie, juntamente com seu documento de identidade de fé pública, no ato programado para a entrega dos invólucros com as Propostas Técnica e de Preços.*

8.1.1. *Os documentos mencionados no subitem 8.1 deverão ser apresentados fora dos invólucros que contêm as Propostas Técnica e de Preços e comporão os autos do processo licitatório.*

8.1.2. *Quando a representação for exercida na forma de seus atos de constituição, por sócio ou dirigente, o documento de credenciamento consistirá, respectivamente, em cópia do ato que estabelece a prova de representação da empresa, em que conste o nome do sócio e os poderes para representá-la, cópia da ata da assembleia de eleição do dirigente, em ambos os casos, autenticada em cartório.*

8.1.2.1. *ou em Será dispensada a obrigatoriedade de autenticação em cartório, das cópias de que trata o subitem anterior, desde que seja exibida a via original, para conferência pela Comissão Especial de Licitação.*

8.1.3. *Caso o preposto da licitante não seja seu representante estatutário ou legal, o credenciamento será feito por intermédio de procuração, mediante instrumento público ou particular, no mínimo com os poderes constantes do modelo que constitui o Anexo II. Nesse caso, o preposto também entregará à Comissão Especial de Licitação cópia do ato que estabelece a prova de representação da empresa, em que constem os nomes e respectivas assinaturas dos sócios ou dirigentes com poderes para a constituição de mandatários.*

8.2. *A ausência do documento hábil de representação não impedirá o representante de participar da licitação, mas ele ficará impedido de praticar qualquer ato durante o procedimento licitatório.*

8.3. *A documentação apresentada na primeira sessão de recepção e abertura das Propostas Técnica e de Preços credencia o representante a participar das demais sessões. Na hipótese de sua substituição no decorrer do processo licitatório, deverá ser apresentado novo credenciamento.*

8.4. *Caso a licitante não deseje fazer-se representar nas sessões de recepção e abertura, deverá encaminhar as Propostas Técnica e de Preços por meio de portador. Nesse caso, o portador deverá efetuar a entrega dos invólucros diretamente à Comissão Especial de Licitação, na data, hora e local indicados no subitem 9.2 deste Edital.*

8.3.3. Dessa forma, considerando as regras acima colacionadas e o teor dos documentos inerentes ao credenciamento para participar da 1ª Sessão Pública, a Comissão Especial de Licitação

verificou **objetivamente** que:

a) a representação, no presente certame, como não está sendo exercida pelos sócios ou dirigentes estatutários, consoante orienta o subitem 8.1.2 do Edital, foi apresentado **procuração** (doc. Sei 9377773, página 164/1385);

b) o “Contrato Social Consolidado”, autenticados em cartório (doc. Sei 9377773, página 172/1385) indica em sua Cláusula Quinta, **Paulo de Tarso Lobão Moraes** como titular, dotado de “amplos poderes” para representar a **Agência Nacional de Propaganda Ltda**, tanto em nome da matriz quanto da filial, já que matriz e filial são partes da mesma pessoa jurídica e foram citadas no ato, daí a CEL haver mencionado em sua Ata o CNPJ da matriz, já que se tratava de credenciamento de representante.

Em função disso, na Procuração recebida pela CEL, durante o credenciamento da primeira sessão pública destinada ao recebimento das Propostas Técnica e de Preços, consta que a recorrida, por meio de seu titular **Paulo de Tarso Lobão Moraes**, nomeou **Audrey Buglian Van Munster**, como um de seus procuradores para representá-la em todas as etapas de licitações;

c) a procuração em pauta tem validade de 2 (dois) anos a contar da data de sua lavratura em cartório, ou seja, vigerá até 15/03/2023, já que sua autenticação data de 15 de março de 2021; e

d) os Invólucros nº 1, 2 e 3 – Propostas Técnicas) e Invólucro nº 4 (Proposta de Preços), foram entregues com a indicação do CNPJ da filial, qual seja 61.704.482/0004-06.

8.3.4. Tendo em vista as constatações acima relacionadas, infere-se, de modo contundente, que **as alegações da recorrente são improcedentes**, porquanto esta CEL percebe-se, servindo-se das palavras da recorrida, que a recorrente confunde a finalidade dos documentos exigidos no credenciamento (seja qual for a sessão pública) com a finalidade dos documentos exigidos, no caso concreto, na 4ª Sessão Pública destinado à entrega dos documentos de habilitação.

#### 8.4. Do credenciamento para participar da 4ª Sessão Pública

8.4.1. As regras contidas no item 8 do Edital são válidas para o credenciamento de todas as sessões públicas do presente certame. Nesse caso, não é diferente para a quarta sessão pública para o recebimento dos documentos de habilitação.

8.4.2. Considerando que não houve substituição do representante, o credenciamento, a rigor, realizado na primeira sessão pública, continua válido para a quarta sessão.

8.4.3. Diante disso, não há o que contestar, no tocante aos documentos relativos ao credenciamento, que os poderes da procuração permanecem válido perante a Comissão Especial de Licitação, garantindo ao representante sua participação na quarta sessão pública, já que tanto seu outorgante quanto o outorgado permanecem os mesmos.

#### 8.5. Da entrega dos documentos de habilitação

8.5.1. Conforme pode ser comprovado nos autos do processo 53115.019144/2020-61, todos os documentos de habilitação foram entregues à Comissão Especial de Licitação com a indicação do CNPJ da filial, no Invólucro nº 5, nos quais a CEL constatou que a 23ª alteração do contrato social (doc. Sei 9715996, página 13/220) não fora omitida, como alegou a recorrente.

8.5.2. Relativamente à declaração de situação da licitante perante o SICAF, embora a exigência para a entrega da declaração seja apenas da licitante que elaborou e entregou as propostas, a representante entregou a declaração da filial (doc. Sei 9715996, página 189/220) e também da matriz (doc. Sei 9715996, página 191/220) - ambas constando situação regular) - mas considerada pela CEL apenas a declaração da filial.

8.5.3. No tocante à verificação da regularidade fiscal da matriz (*Certidões Negavas de Débitos ou de não contribuinte expedidas por órgãos das Secretarias de Fazenda do Estado e do Município em que estiver localizada a sede da licitante*), o pedido apresenta-se juridicamente indevido e incabível, visto que a os documentos de habilitação a serem analisados e julgado pela CEL são os da filial.

8.5.4. Cabe observar que os seguintes documentos foram entregues com a indicação do CNPJ da matriz ou em conjunto com o da filial:

a) **Certificado de Qualificação Técnica do CENP** (doc. Sei 9715996, página 89/220)

De acordo com o subitem 18.2.3 (Qualificação Técnica), o certificado de qualificação técnica de funcionamento, emitido pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP) para a matriz da agência valerá para a filial, portanto, o certificado é válido e está com sua validade regular.

Além disso, vale lembrar que, de acordo com as orientações do Conselho Executivo das Normas -Padrão da Atividade Publicitária, contidas no documento *Normas de Habilitação e Certificação de Agências de Propaganda Instituídas de Acordo com o que Estabelece o Item 2.5.5 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária*, está previsto que:

*A certificação do CENP reconhece a condição técnica de atuação em todo o território nacional e será feita tomando como referência o número de inscrição da matriz da pessoa jurídica no CNPJ do Ministério da Fazenda, sendo vedada a certificação de sucursal, filial ou escritório de representação.*

Nesse diapasão, o Ministro Relator do *Acórdão n° 1.277/2015-TCU-Plenário*, também segue essa mesma linha de raciocínio, vejamos:

*9.2.4.5. Também não há problema na utilização de atestado de capacidade técnica com CNPJ da matriz, pois, como deixou claro a Administração em sua resposta ao recurso administrativo da Representante, “a capacitação técnico-profissional e técnico-operacional está ligada ao organismo da empresa que são transmitidas da matriz a todas as filiais ou vice-versa” (peça7, p. 3, item 27).*

b) **balanço patrimonial** (doc. Sei 9715996, página 129/220)

Não há óbice a que o balanço consolidado da matriz seja apresentado, visto que eventuais obrigações serão imputadas à pessoa jurídica única, isto é, o patrimônio do grupo responde pelas obrigações assumidas tanto pela matriz como pelas filiais.

A esse respeito, o *Acórdão n° 3.056/2008-TCU-Plenário*, assim esclareceu:

*“Conceitua-se matriz aquele estabelecimento chamado sede ou principal que tem a primazia na direção e ao qual estão subordinados todos os demais, chamados de filiais, sucursais ou agências.*

*Como filial conceitua-se aquele estabelecimento que representa a direção principal, contudo, sem alcada de poder deliberativo e/ou executivo. A filial pratica atos que tem validade no campo jurídico e obrigam a organização como um todo, porque este estabelecimento possui poder de representação ou mandato da matriz; por esta razão, a filial deve adotar a mesma firma ou denominação do estabelecimento principal. Sua criação e extinção somente são realizadas e efetivadas através de alteração contratual ou estatutária, registradas no Órgão competente.*

*Deste modo, matriz e filial não são pessoas jurídicas distintas. A matriz e filial representam estabelecimentos diferentes pertencentes à mesma pessoa jurídica, fato corroborado, inclusive, pelo art. 10, § 1º, da Instrução Normativa RFB 748, 28/06/2007, in verbis:*

*‘Art. 10. As Entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscreverem no CNPJ, antes de iniciarem suas atividades, todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior.’*

*‘§1º - Para efeitos de CNPJ, estabelecimento é o local, privado ou público, edificado ou não, móvel ou imóvel, próprio ou de terceiro, em que a Entidade exerce, em caráter temporário ou permanente, suas atividades, inclusive as Unidades auxiliares constantes do Anexo V, bem como onde se encontrem armazenadas mercadorias.’”*

8.5.5. O mesmo raciocínio se aplica para a situação descrita para o CREDENCIAMENTO. As obrigações e vinculações assumidas em nome da matriz são eventual e automaticamente transmitidas às filiais, pois o foram em nome da pessoa jurídica, que é una.

## 9. DA DECISÃO DA COMISSÃO ESPECIAL

9.1. Considerando a análise realizada pela Comissão Especial de Licitação, subsidiada pelas contrarrazões, **Anexo II** (9850324) desta peça recursal, apresentadas pela **Agência Nacional de Propaganda Ltda**, a Comissão Especial de Licitação **DECIDE** pela improcedência do Recurso Administrativo, **Anexo I** (9850282), interposto pela **Escala Comunicação & Marketing**, mantendo, portanto, inalterado o “Resultado da habilitação” (9715532) publicado no Diário Oficial da União de 19 de abril de 2022.

9.2. Entretanto, dada a natureza do assunto e considerando a competência prevista no subitem 22.3 do Edital e o pedido da recorrente contido no subitem 5.2.1 desta peça recursal, esta Comissão Especial de Licitação entende cabível a submissão do presente processo ao **Secretário de Publicidade e Patrocínio** para análise e **decisão final**.

9.3. Considerando que a autoridade acima mencionada tem o **prazo de 5 (cinco) dias úteis** para resposta (a contar de 11.05.2022), a decisão deve ser comunicada a esta CEL **até o dia 17.05.2022**.

**MARIA APARECIDA FABRI PESSANHA**

Presidente

**ÉRIKA TAVARES AGUIRRES**

Suplente de presidente

**GILVAN FERREIRA XIMENES**

Membro

**ROBSON RODRIGUES DOS SANTOS**

Membro

**CARLOS ENDRIGO DA COSTA SILVA XAVIER**

Membro



Documento assinado eletronicamente por **Maria Aparecida Fabri Pessanha, Presidente da Comissão Especial de Licitação do Ministério das Comunicações**, em 11/05/2022, às 11:40 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Érika Tavares Aguirres, Suplente de Presidente da Comissão Especial de Licitação do Ministério das Comunicações**, em 11/05/2022, às 12:47 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gilvan Ferreira Ximenes, Membro da Comissão Especial de Licitação do Ministério das Comunicações**, em 11/05/2022, às 12:53 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robson Rodrigues dos Santos, Membro da Comissão Especial de Licitação do Ministério das Comunicações**, em 11/05/2022, às 12:59 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.mctic.gov.br/verifica.html>, informando o código verificador **9851785** e o código CRC **47D89BB3**.



---

**Referência:** Processo nº 53115.019144/2020-61

SEI nº 9851785