



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

**PARECER N.º 214/2019**

**1. IDENTIFICAÇÃO**

De: Rodrigo Reis Pastore - Procurador  
Para: Presidência da Câmara Municipal  
Objeto: Consulta sobre processo licitatório

**2. SÍNTESE DOS FATOS:**

Trata-se de parecer elaborado para responder à Comunicação encaminhada pela Presidente da Comissão de Licitação. Em síntese, a autoridade solicita a análise jurídica sobre os pontos mencionados em ofício encaminhado pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Santa Catarina - SINAPRO/SC.

**3. DO DIREITO**

**3.1. INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS SOBRE O EDITAL**

A Cláusula 21 do Edital, fl. 372, dispõe sobre o fornecimento de informações e esclarecimentos nos seguintes termos:

21 - DAS INFORMAÇÕES E ESCLARECIMENTOS SOBRE O EDITAL

21.1 Esclarecimentos sobre esta Tomada de Preços serão prestados pela Comissão de Licitação, desde que os pedidos tenham sido recebidos até 7 (sete) dias úteis antes da data de apresentação das propostas, exclusivamente



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

mediante solicitação por escrito, em uma das seguintes formas:

a) por carta ou ofício: protocolizado na Diretoria Geral da Câmara, sala 205, 2º andar da Câmara de Vereadores de Blumenau, situada na Rua XV de Novembro, 55, centro, Blumenau (SC), de segunda a sexta-feira, das 08:00 às 18:00h;

b) pelo e-mail:  
licitacao@camarablu.sc.gov.br

21.1.1 Os pedidos de esclarecimento serão respondidos pela Comissão de Licitação em até 5 (cinco) dias úteis antes da data de apresentação das Propostas.

21.1.2 Os pedidos de esclarecimentos serão respondidos exclusivamente mediante divulgação na internet, no Portal da Câmara de Vereadores de Blumenau (<http://www.camarablu.sc.gov.br>), através do link: "Licitações", sem informar a identidade da licitante consulente e de seu representante.

21.1.2.1 A licitante não deve utilizar, em eventual pedido de esclarecimento, termos que possam propiciar, quando do julgamento da via não identificada do Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro nº 1), a identificação da sua Proposta perante a Subcomissão Técnica.

21.1.3 Às licitantes interessadas cabe acessar assiduamente o referido endereço para tomarem conhecimento das perguntas e respostas e manterem-se atualizadas sobre esclarecimentos referentes a este Edital.

21.1.4 Os pedidos de esclarecimento não constituirão, necessariamente, motivos para que se alterem a data e o horário de recebimento das Propostas Técnica e de Preços previstos no subitem 2.4 deste Edital.



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

Bem se vê que não há uma limitação sobre as pessoas que podem solicitar esclarecimentos. Ou seja, este direito não é deferido de modo exclusivo aos licitantes, embora estes, quando o façam, devam se submeter aos rigores da Cláusula 21.1.2.1.

De outro lado, a transparência e a ampla publicidade, além de decorrerem do princípio constitucional da Publicidade, a todos interessa. Quanto mais preciso for o edital e sua interpretação, maior a segurança jurídica de todas as partes envolvidas. Portanto se há alguma dúvida sobre a legitimidade do sindicato da categoria econômica poder formular o questionamento, entende-se que o critério hermenêutico para se analisar essa pretensão orienta no sentido de sua admissibilidade.

Por outro lado, é de se pontuar que no ofício encaminhado pelo sindicato não há uma formulação bem delimitada de quesitos ou um capítulo específico com itens do edital a serem modificados ou sobre os quais se pretendem esclarecimentos adicionais. Portanto, este parecer seguirá a ordem de apresentação das matérias, tal como formulada pelo apresentante.

Recorde-se, por fim, que tal parecer não substitui o edital e nem tampouco a manifestação oficial a ser formulada pela Presidente da Comissão de Licitação. Trata-se, somente, da apresentação da opinião jurídica deste órgão acerca dos pontos suscitados.

**3.2. QUESITOS SUSCITADOS PELO SINDICATO**

**3.2.1. VALORES REFERENCIAIS SOBRE OS QUAIS  
SE DARÁ A DISPUTA DE PREÇO**



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

O SINPARO/SC se insurge contra o fato de que a disputa de preços ocorrerá tendo como referência uma tabela de preços elaborada pela Câmara Municipal os quais "não refletem os quesitos representativos da remuneração do mercado".

Primeiramente, é de se mencionar a Cláusula 2.1. do Termo de Ajuste de Conduta celebrado com o Ministério Público, pela qual a "a fixação de preços máximos não superiores à mediana dos preços obtidos através de pesquisa de mercado [...]"<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, valor de mercado é, por definição, o valor praticado por clientes e fornecedores em determinado ramo de atividade, não se confundindo com valor tabelado - mormente quando o tabelamento advém de um sindicato, entidade privada destituída de *ius imperium* e, por isso mesmo, incapaz de impor limitações à liberdade contratual de particulares. Além disso, é nítido o potencial conflito de interesses em se outorgar a uma entidade representativa de determinada categoria e cuja diretoria é escolhida por ela, a prerrogativa de fixar os preços que terceiros deverão pagar por determinado serviço.

Ademais, a tabela elaborada pela Câmara Municipal não foi "inventada", sendo resultado da pesquisa de preços efetuada junto a diversos fornecedores<sup>2</sup>, não apontando o requerente algum erro metodológico nesta pesquisa. No mesmo sentido, o desconto mínimo de 30% também corresponde à média de desconto sobre custos internos obtida

---

<sup>1</sup> Fl. 08

<sup>2</sup> Fl. 50 e seguintes



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

em pesquisa de mercado, em outras licitações do mesmo gênero<sup>3</sup>.

Por fim, da mesma maneira que a requerente não expôs os motivos pelo qual a metodologia que deu origem à tabela de preços da Câmara está incorreta, também não expos com dados objetivos porque tais preços seriam inexequíveis.

**3.2.2. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PELA AGÊNCIA OU POR TERCEIROS.**

Nesse tópico, a primeira divergência parece existir na forma como o Artigo 2º da Lei n.º 12.232/10 é trazido para o edital e contrato. Veja-se a redação deste dispositivo:

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.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, **poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:**

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias

---

<sup>3</sup> Fl. 113



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3o desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 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.

A bem da verdade, e nisso acompanha a doutrina, o Art. 2º da Lei de certa forma ressuscita o regime de execução da Administração Contratada.

A administração contratada, nos termos do texto original da Lei n.º 8.666/93 - excerto que, afinal, acabou vetado - era assim descrita: "administração contratada - quando se contrata, excepcionalmente, a execução de obra ou dos serviços, mediante o reembolso de todas as despesas incorridas para a sua execução e pagamento da remuneração ajustada para os trabalhos de administração.

Nesta modalidade de contratação, o licitante vencedor realizaria todo o serviço ou obra, incluindo o seu planejamento, sendo reembolsado pela Administração das despesas que tivesse com subcontratados. Tal possibilidade,



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

contudo, foi expressamente vetada quando da promulgação da Lei n.º 8.666/93<sup>4</sup>.

Quanto à execução contratual o destaque da Lei 12.232/10 é a classificação do regime de execução dos serviços de publicidade como "administração contratada", conforme se pode extrair da leitura do art. 14, §1º. Tal regime de execução fora objeto de veto presidencial e não consta da Lei 8.666/93, sendo explicado por Marçal Justen Filho nos seguintes termos: "na administração contratada, o preço consiste no custo da execução mais uma comissão assegurada ao contratado. A Administração tem o dever de reembolsar o particular por todas as despesas incorridas e remunerá-lo pela comissão."

A razão do veto é o risco de potencial prejuízo aos cofres públicos. Mas a especificidade da contratação de agências de publicidade e até mesmo o modelo preconizado pela Lei 4.680/65 (art. 11) demanda a adoção da administração contratada<sup>5</sup>.

Vê-se que esta discussão já foi enfrentada quando da abordagem sobre o regime de execução a ser mencionado. E, naquela ocasião, não se negou a liberdade da agência em subcontratar outras empresas para as atividades de produção - pois tal é a característica essencial do mercado publicitário, contemplada na Lei n.º 12.232/10.

Agora convém listar algumas passagens do edital que admitem essa subcontratação, recordando que a

---

<sup>4</sup> FREDDO, Cláudio Maurício. **Lei de Licitações de Publicidade: Comentada Artigo por Artigo**. São Paulo: Migalhas, 2017. 384 p.

<sup>5</sup> SILVA, Caroline Rodrigues da. **A Licitação para Contratação de Agências de Publicidade pela Administração Pública: Inovações da Lei 12.232/2010**. Coluna Jurídica da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.jmleventos.com.br/arquivos/news\\_adm\\_publica/ANEXO\\_3\\_16\\_03.pdf](http://www.jmleventos.com.br/arquivos/news_adm_publica/ANEXO_3_16_03.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2018.



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

minuta do contrato também é parte integrante do edital - ainda que como anexo.

3.1.11. Efetuar, sempre, a cotação de preços para os serviços de terceiros, apresentando, no mínimo, 03 (três) propostas alternativas, indicando aquela mais adequada para a execução dos serviços a serem contratados ou justificando a impossibilidade de assim proceder.

3.1.11.1. A critério da CONTRATANTE, a mesma poderá apresentar outras cotações a serem inclusas juntas às realizadas pela CONTRATADA, visando ampliar o número de propostas alternativas;

3.1.13. Operar como uma organização completa e independente, fornecendo serviços de comprovada qualidade e mão-de-obra necessária especializada;

3.1.13.1. A CONTRATADA deverá executar pessoalmente, ou por preposto indicado por ela, a produção, pelo preço fixado na sua proposta de preços, caso terceiros não aceitem desenvolver o serviço nas mesmas condições de preço

3.1.20. Responsabilizar-se pelo pagamento dos serviços prestados por terceiros, não cabendo à CONTRATANTE qualquer obrigação sobre os pagamentos devidos pela CONTRATADA a terceiros<sup>6</sup>;

Bem se vê que a contratação de terceiros para as atividades de execução encontra-se prevista. O que não existe, e nisso dá-se razão ao requerente, é uma cláusula apontando que essa contratação da execução é uma faculdade da agência e não da Administração. A ideia de que a agência seja obrigada, ela mesma, a produzir a execução da ideia,

---

<sup>6</sup> Cláusulas da minuta do contrato que compõem o edital como anexo.





**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

inclusive poderia ser cogitada se a cláusula 3.1.13. fosse lida isoladamente.

Portanto, a premissa que se toma é que nada impede que a Agência desenvolva os serviços especializados do Art. 2º, §1º, I a III, mas que não há autorização legal para isso ser imposto a ela, em detrimento de sua faculdade de contratar terceiros.

Nesse sentido, embora o edital não vede expressamente a possibilidade, nada impede que no Item 1.1., fl. 345, seja inserida a seguinte redação ou similar: “[...] Os serviços especializados previstos no §1º do Art. 2º da Lei n.º 12.232/10 poderão ser contratados pela agência junto a terceiros, observadas as condições impostas no edital e no contrato”. Ou então, divulgar esclarecimento que o Item 1.1. do edital deve ser interpretado no sentido que “Os serviços especializados previstos no §1º do Art. 2º da Lei n.º 12.232/10 poderão ser contratados pela agência junto a terceiros, observadas as condições impostas no edital e no contrato”.

**3.2.3. LIMITE AO PAGAMENTO QUE A AGÊNCIA  
REALIZA EM RAZÃO DO SERVIÇO DE PRODUÇÃO E  
EXECUÇÃO TÉCNICA DE TERCEIROS**

A síntese da argumentação da requerente é que o sistema de remuneração das agências de publicidade é orientado pelas normas-padrão do CENP. Além disso, o Art. 14 da Lei n.º 12.232/10 exige a coleta de três orçamentos sempre que o serviço for executado por terceiro. Dessas premissas a requerente dá a entender que as seguintes conclusões podem ser obtidas:



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

- a. Primeiro que, quando ocorrer o serviço interno (executado pela própria agência), o valor será apurado conforme tabela do sindicato, mas sobre ele não incidirá encargo, Item 3.6, das normas-padrão editadas pelo CENP.
- b. Já quando o serviço for prestado por entidade externa, a agência somente tem o dever de fazer pesquisa de preço. Sobre o preço apurado deverá pagar à agência honorários de 15%, Item 3.6.1. das normas-padrão do CENP.
- c. Por fim, em conclusão, a agência pode oferecer desconto sobre seu próprio serviço, mas não sobre o de terceiros. Logo, a essência do edital e do contrato estaria incorreta em tudo que se relaciona a este tema.

O tema é polêmico. Mas, começando pelo básico, o Termo de Ajuste de Conduta firmado exige que os preços máximos sejam apurados considerando a média do mercado. Além disso, na Cláusula 2.3. do TAC também é mencionado que a "proposta deve contemplar valores e percentuais correspondentes ao desconto que a licitante oferecerá para os serviços de produção e elaboração [...]". Portanto, é de se conceber que o tema já passou pelo exame de legalidade promovido pelo órgão de controle da moralidade administrativa, a promotoria especializada do Ministério Público, e neste se chegou a conclusão que o entendimento do edital é o correto.

Outrossim, nada impede da agência produzir, ela mesma, o conteúdo. Tanto assim que o Item 3.6. das



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

normas-padrão do CENP, suscitados pelo próprio requerente, admitem esta hipótese. Nesse sentido, o Art. 14 da Lei n.º 12.232/10 deve ser compreendido como uma exigência formal no caso da agência contratar o serviço de terceiros, mas isso não impede que ela mesmo desenvolva a produção. Por outro, nada impede que a agência contrate terceiros para as atividades de produção. Agora a exigência da remuneração de honorários em 15%<sup>7</sup> não se aplica.

Como se vê na Lei n.º 12.232/10, aplicam-se subsidiariamente às licitações de agências de publicidade o previsto na Lei n.º 8.666/93 e na Lei n. 4.680/65. Nenhuma nem outra prevêem esse dispêndio extra a ser efetuado pela Administração Pública.

Também não convencem os Artigos do Decreto n. 57.690/65 que versam sobre "reembolso de honorários" e nem a previsão do Artigo 7º que remete às normas-padrão do CENP. Como se sabe, no ordenamento jurídico brasileiro o regulamento não tem o condão de criar direitos ou obrigações, prerrogativa que é exclusiva das leis, cf. previsão do Art. 5º, II, da Constituição Federal. Portanto, esta nova modalidade de direito da agência, e de obrigação da Administração, somente poderia ter sido emanada de lei.

Afigura-se como um longo salto hermenêutico admitir que a mera exigência legal de proposta de preços contendo quesitos representativos da forma de remuneração vigentes no mercado publicitário<sup>8</sup> seja fundamento suficiente para criar um novo direito, outorgando a uma associação civil o direito de definir qual a remuneração de uma licitante que

<sup>7</sup> Item 3.6.1. das normas-padrão editadas pelo CENP

<sup>8</sup> Art. 6, II, da Lei n.º 12.232/10



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

já passou por um processo de seleção baseado, entre outros quesitos, no preço de seus serviços.

Ademais, não faria qualquer sentido e ofenderia a própria razão de ser do procedimento licitatório criar uma sistemática de disputa de preços para depois passar a admitir no contrato uma terceira forma de remuneração em que nunca houve disputa - esses honorários de intermediação.

Assim, a solução encontrada pelo edital não ofende literal e diretamente as leis n.º 12.232/10, 8.666/93 e 4.680/65 embora, é verdade, estimulem a agências a evitarem a contratação de terceiros. Mas nada há de ilegal ou, pelo que se pode compreender em uma análise exclusivamente jurídica, de contraproducente neste estímulo.

E, usando estes subsídios, também não se afigura ilegal que a agência garanta que os custos de produção irão respeitar os valores da proposta fornecida por ela. Não fosse assim, a Cláusula 2.1. do TAC seria inexecutável ou poderia se tornar letra morta, sendo burlada por outros expedientes. Mas não é só isso, qual seria o sentido de uma licitação que envolvesse a disputa de preços se, depois, tais preços não deveriam ser respeitados?

Sim, sabe-se que a licitação em comento diz respeito à agências de publicidade e não aos serviços de produção. Mas, se a lógica da requerente fosse levada ao limite o que se teria é o seguinte quadro: a. total liberdade na fixação dos custos de produção - bastando para isso que a contratada de má-fé escolhesse os orçamentos de terceiro que julgasse convenientes<sup>9</sup>; b. aplicação de honorários de intermediação sobre esses serviços de produção de terceiros.

---

<sup>9</sup> Sempre os mais elevados, é claro.





**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

Com tal instrumental nas mãos, o céu seria o limite para os lucros da contratada (e para as despesas da Administração). Quanto maior a necessidade de produção e quanto mais cara fosse, maiores seriam os ganhos da agência. Ela poderia se dispor a apresentar uma proposta irrisória de preços no que diz respeito aos seus serviços de agência, porque os ganhos ocorreriam sem nenhum controle e sem nenhuma disputa na execução do contrato abrangendo os serviços especializados de produção, através dessa intermediação remunerada.

É evidente que em direito a boa-fé se presume, mas há certas sistemáticas contratuais que somente poderiam funcionar corretamente à luz do interesse público se fossem geridas por santos, não por pessoas comuns sujeitas, ainda que inconscientemente, a agirem em situação de conflito de interesses.

Em resumo, não ofende a Constituição Federal, nem a Lei n.º 12.232/10 e nem o TAC, o corolário de que se há disputa de preços é porque tais preços devem ser garantidos pela contratada.

**3.2.4. RESPONSABILIDADE PELA VEICULAÇÃO**

O requerente questiona o Item 1.1. do edital, informando que em sua atual redação ele dá a entender que a Agência de Publicidade seria a responsável pela veiculação das campanhas, e não o veículo de divulgação.

Embora outras passagens do edital indiquem que não se trata disso, nada impede que no Item 1.1., fl. 345, seja inserida a seguinte redação ou similar: "[...] intermediação da veiculação [...]". Ou, então, divulgar



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

esclarecimento que o Item 1.1. do edital deve ser interpretado no sentido que "a veiculação ocorrerá através dos veículos e meios de divulgação".

**3.2.5. COMISSÃO OU DESCONTO COMO FORMA DE REMUNERAÇÃO DA AGÊNCIA PELA VEICULAÇÃO DE CAMPANHAS EM VEÍCULOS E MEIOS DE DIVULGAÇÃO**

Nesse item, o requerente insurge-se contra duas situações distintas; a. a denominação a ser utilizada pela remuneração que é devida à agência na veiculação de campanhas; b. em última análise, que haveria impedimentos legais à disputa de preço neste quesito.

Quanto à denominação, está correta a ressalva feita pelo requerente. O Art. 11 da Lei n. 4.680/65 realmente menciona que o nome da remuneração que a agência obtém pela veiculação de campanhas tem o nome de desconto.

O que resta, portanto, é a modificação de todas as cláusulas do edital e do contrato em que tenha sido utilizada a expressão "percentual de comissão" para que seja utilizada a expressão "desconto". Ou, então, divulgar esclarecimento no sentido de que as passagens do edital e do contrato que mencionam "percentual de comissão pela veiculação" devem ser lidas como o "desconto a que alude o Art. 11 da Lei n. 4.680/65"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> É de se observar que no que diz respeito à veiculação, a nomenclatura legal é "desconto", aqui utilizada como sinônimo de percentual para fins de pagamento.

Por outro lado, quando se trata do serviço complementar de produção (Art. 2º, §1º), a forma de remuneração observaria duas regras: a. em se tratando de serviço desenvolvido pela própria agência, o serviço deve ser pago, mas sem a incidência de qualquer acréscimo ou honorário (Normas-padrão do CENP, Item 3.6); b. por outro lado, se a agência viesse a contratar terceiros, ela deveria fazer jus a uma remuneração, denominada de honorários, no percentual de 15% do



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

Por outro lado, não cabe afirmar que esse desconto possa ser limitado.

Primeiramente porque isso em nada afeta o preço praticado pelo veículo. Em nenhum momento o edital pretende ou consegue interferir no preço praticado pelos veículos. O que ele pretende, isso sim, é que os ganhos da agência sobre tal veiculação estejam submetidos a uma disputa real de preços, sem estabelecimento de preços mínimos.

Isso ocorre, primeiro, por imposição do TAC. A Cláusula 2.1. veda a fixação de preços mínimos, sejam eles quais forem. Em segundo lugar, porque é inerente a uma licitação em que o julgamento ocorra tendo como critério o preço a possibilidade existir disputa neste quesito - o que não se obtém com o estabelecimento prévio de um piso de remuneração.

Em quarto lugar, porque os dispositivos mencionados pelo requerente são inaplicáveis ao caso porque

---

valor de produção desse serviço de terceiro. Ao menos é o que dá a entender as normas-padrão do CENP.

É de se notar que o edital e o contrato não previram o pagamento de tais honorários. Isso não impede que a agência seja remunerada pelo fornecimento de tais serviços especializados. Com efeito, se a proposta de preços vencedora informa que determinado serviço especializado será fornecido por pelo valor de "x", os ganhos que a agência obtenha com um menor custo de produção (e.g. utilizando sua própria estrutura) efetivamente reverterem em lucro para ela.

Mesmo a inexistência de lucro com a contratação de terceiros, posto que inexistente a previsão de honorários, pode ser apenas aparente. Na formulação de sua proposta de preços pode muito bem a Agência considerar que os ganhos que obterá com o desconto-padrão na veiculação e com os eventuais serviços que ela mesmo preste, serão suficientes para cobrir a ausência de tais honorários e ainda assim manter a operação lucrativa e exequível.

A título de exemplo cite-se a última licitação promovida pela Câmara Municipal para a contratação de agência de viagens, na qual todas as licitantes ofereceram o valor de R\$ 0,01 pela intermediação de serviços - fazendo supor que sua fonte de remuneração está na relação e bônus que ganham das companhias aéreas, desonerando o poder público de gastos com essa atividade de intermediação.





**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

extrapolam o poder regulamentador exercido por meio de decreto.

O requerente alude ao fato de que o Decreto n. 4.563/02 regulamenta a Lei n. 4.680. No exercício desta regulamentação o decreto alude às normas-padrão de uma associação privada (o CENP), indicando que nelas o desconto (remuneração da agência pela veiculação) não pode ser modificado para baixo do percentual de 20%, senão em situações muito especiais que não se aplicam ao caso.

Em resposta a este raciocínio, é de se mencionar que a Lei Regulamentada pelo Decreto não impõe esta limitação. Em seu Art. 11 a Lei n. 4.680 estabelece que: "A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela".

Ou seja, pela literalidade da lei, não apenas esse limite mínimo de 20% inexistente, quanto à remuneração da agência seria fixada pelo veículo de divulgação. Por outro lado, é de se supor que algumas agências terão facilidades na aquisição de tempo de mídia - e nesse ponto a Lei n.º 12.232/10 afirma que tais vantagens, que em última análise afetam o desconto, deverão ser revertidas em favor do contratante - no caso, a Administração.

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.





**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.

Portanto, ofende o Termo de Ajuste de Conduta o estabelecimento de piso na disputa de preço neste quesito, além do que, sem prejuízo de entendimentos contrários face à redação precária da legislação envolvida, o interessado que esteja receoso de sofrer penalidade administrativa por parte daquela entidade privada (CENP) pode socorrer-se do Judiciário, inclusive previamente, para que isso não ocorra.

**3.2.5. PESO NO JULGAMENTO DA PROPOSTA TÉCNICA E DA PROPOSTA DE PREÇOS.**

Valendo-se do Art. 46, §2º da Lei n.º 8.666/93, o requerente insurge-se contra os pesos atribuídos para as propostas técnicas e de preço fixados no edital. Este artigo determina que:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.

[...]

§ 2o Nas licitações do tipo "técnica e preço" será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

claramente explicitado no instrumento convocatório:

I - será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;

Salvo melhor juízo, este parecer não conseguiu identificar neste dispositivo, ou em outros da Lei n.º 8.666/93, a origem da exigência pela qual a proposta técnica deve ter um maior peso que a proposta de preços - tal como requerido.

Ademais, ressalte-se que a proposta de preços é objetiva e numericamente mensurável, e sua aplicação com mesmo peso ao utilizado na proposta técnica é um instrumento a mais para garantir a objetividade do julgamento.

**3.2.6. LEGITIMIDADE PARA APRESENTAÇÃO DE FATURAS**

O requerente insurge-se contra o fato de que as despesas de produção serem faturadas em nome da contratada. Menciona que o tema foi objeto de debate junto ao TCU. Ao final menciona que os fornecedores devem emitir nota fiscal em nome do anunciante.

Com efeito, o tema já foi enfrentado, tanto pelo TCU, quanto pela Receita Federal. Porém, as conclusões obtidas em tais órgãos divergem da alegação do requerente.

Cite-se abaixo o entendimento do TCU:

2. A consulta circunscreve-se aos seguintes questionamentos:



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

a) as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante?

b) caso as subcontratadas devam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965), como ficaria a questão da tributação das agências de publicidade?

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Ministro do Turismo, Sr. Vinícius Nobre Lages, acerca da "aplicação das Leis 12.232/2010, 8.666/1993, 4.680/1965 e Decretos 57.690/1966 e 4.563/2002 e da Lei Complementar 123/2006, a partir da tentativa de interpretação dos entendimentos do TCU, manifestados nos Acórdãos 355/2006, 965/2011 e 1879/2011, todos do Plenário".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer parcialmente da consulta, apenas em relação a primeira questão, se as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

9.2. não conhecer da consulta em relação ao segundo quesito, relativa a questão da situação tributária das agências de publicidade, caso as subcontratadas emitissem notas fiscais diretamente ao contratante, em razão de a matéria não ser de competência desta Corte, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCU;



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

9.3. responder ao consulente que, por falta de amparo legal, os serviços complementares prestados por empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, não podem ser faturados diretamente em nome do órgão/entidade da administração pública contratante<sup>11</sup>;

Assim, no que toca ao serviço de produção, a fatura não pode ser expedida em nome da Administração Pública. Cabe à contratada emitir o faturamento abrangendo tais serviços especializados.

**3.2.7. SITE PRÓPRIO PARA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO CONTRATO.**

O requerente aponta que é uma exigência legal a manutenção de *site* próprio com informações relacionadas ao contrato. Este não é um problema atual, posto que ainda não há contrato em vigor. De outro lado, a lei da transparência já exige que a Câmara mantenha na *internet* as informações relacionadas ao contrato em vigor.

Por isso, a única sugestão é que quando o contrato estiver em vigor sejam prestadas informações acerca dele, tais como já ocorrem com todos os outros contratos da Câmara, ressalvando que os contratos de publicidade são regidos de modo adicional pelas exigências do Art. 16 da Lei n.º 12.232/10.

**4. CONCLUSÃO**

---

<sup>11</sup> TCU. GRUPO I – CLASSE III – Plenário. TC 008.265/2015-1. Natureza: Consulta.





**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

Por todo o exposto, analisado o requerimento e demais documentos, esta procuradoria realiza as seguintes considerações de ordem jurídica sobre os pontos suscitados pelo requerente.

4.1. a utilização de tabela com preços obtidos em pesquisa de mercado, em detrimento da tabela de preços estabelecido pelo SINPARO/SC, atende a exigência formulada pelo Termo de Ajuste de Conduta - TAC;

4.2. nada impede que, no Item 1.1., fl. 345, seja inserida a seguinte redação ou similar: "[...] Os serviços especializados previstos no §1º do Art. 2º da Lei n.º 12.232/10 poderão ser contratados pela agência junto a terceiros, observadas as condições impostas no edital e no contrato". Ou então, divulgar esclarecimento que o Item 1.1. do edital deve ser interpretado no sentido que "Os serviços especializados previstos no §1º do Art. 2º da Lei n.º 12.232/10 poderão ser contratados pela agência junto a terceiros, observadas as condições impostas no edital e no contrato";

4.3. quanto à obrigação da agência garantir que os serviços especializados de produção observem o limite estabelecido na proposta de preço vencedora, em princípio não ofende direta e literalmente a Constituição Federal, nem a Lei n.º 12.232/10 e nem o TAC, o corolário de que se há disputa de preços é porque tais preços devem ser garantidos pela contratada.



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

4.4. em princípio, nada impede que no Item 1.1., fl. 345, seja inserida a seguinte redação ou similar: “[...] intermediação da veiculação [...]”. Ou, então, seja divulgado esclarecimento de que o Item 1.1. do edital deve ser interpretado no sentido que “a veiculação ocorrerá através dos veículos e meios de divulgação”.

4.5. quanto à disputa de preços na verba “desconto padrão” pela veiculação

4.5.1. está correta a ressalva feita pelo requerente. O Art. 11 da Lei n. 4.680/65 realmente menciona que o nome da remuneração que a agência obtém pela veiculação de campanhas tem o nome de desconto.

O que resta, portanto, é a modificação de todas as cláusulas do edital e do contrato, relacionadas aos ganhos da agência com veiculação, em que tenha sido utilizada a expressão “percentual de comissão” para que seja utilizada a expressão “desconto”. Ou, então, divulgar esclarecimento no sentido de que as passagens do edital e do contrato que mencionam “percentual de comissão pela veiculação” devem ser lidas como o “desconto a que alude o Art. 11 da Lei n. 4.680/65”.

4.5.2. afigura-se como prudente a interpretação de que ofenderia o Termo de Ajuste de Conduta o estabelecimento de piso na disputa de preço neste quesito, “desconto-padrão sobre a veiculação”, além



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

do que, sem prejuízo de entendimentos contrários face à redação precária da legislação envolvida, o interessado que esteja receoso de sofrer penalidade administrativa por parte daquela entidade privada (CENP) pode socorrer-se do Judiciário, inclusive previamente, para que isso não ocorra.

4.5.3. no mesmo sentido, para evitar equívocos na interpretação do edital, sugere-se a modificação dele ou o oferecimento de esclarecimentos em relação aos serviços especializados de produção no sentido de que:

4.5.3.1. a expressão "desconto", nestas cláusulas, diz respeito ao fato da agência garantir que o serviço executado irá corresponder a um valor a menor que o valor de mercado para o item - não se tratando de remuneração a ser concedida à agência. Ou seja, utiliza-se "desconto" em seu sentido literal.

4.5.3.2. o edital não previu remuneração e/ou honorário e/ou vantagem para a Agência intermediar a contratação de terceiros para os serviços especializados de produção - sem prejuízo do direito dela mesmo produzir e faturar tais serviços observando os valores obtidos na proposta vencedora.



**Câmara Municipal de Blumenau**  
**Estado de Santa Catarina**  
**Procuradoria-Geral**

4.6. quanto aos pesos atribuídos à proposta técnica e à proposta de preço, salvo melhor juízo, este parecer não conseguiu identificar neste dispositivo, ou em outros da Lei n.º 8.666/93, a origem da exigência pela qual a proposta técnica deve ter um maior peso que a proposta de preços - tal como requerido.

4.7. quanto às notas fiscais dos serviços especializados de produção, desenvolvidos por terceiro, não ser expedido em nome da Câmara, mas sim da agência, este entendimento do edital está em consonância com as conclusões das consultas do TCU e Receita Federal que instruem este parecer.

4.8. pode ser esclarecido que quando da execução do contrato a Câmara tornará público, em meio eletrônico, todas as informações relacionadas a ele - tal como já o faz com todos os demais contratos que mantém. E, além disso, nesta divulgação devem ser observadas as exigências específicas do Art. 16 da Lei n.º 12.232/10.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Blumenau, 25 de julho de 2019

  
Rodrigo Reis Pastore

Procurador

OAB/SC 20.672

De acordo.

Blumenau, 25/07/19



24

**André de Sousa Roepke**  
Procurador - OAB/SC 12.637  
Procuradora - Geral da Câmara Municipal



## Coordenação-Geral de Tributação

**Solução de Consulta nº 186 - Cosit****Data** 17 de outubro de 2018**Processo****Interessado****CNPJ/CPF****ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF****RETENÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE.**

Nos pagamentos efetuados por órgãos públicos referentes a serviços de propaganda e publicidade realizados sem a possibilidade de intermediação ou de atuação por conta e ordem na sua execução, o IRRF de que trata o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, recairá sobre os valores destinados à agência de propaganda e publicidade e aos veículos de comunicação.

Abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados, caso a Administração Pública resolva dotar a agência de publicidade contratada de poderes para atuar por conta e ordem do próprio órgão público na intermediação da contratação de fornecedores especializados e ocorram repasses do ente a estes fornecedores, incidirá o IRRF de que trata o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, sobre os valores pagos aos prestadores desses serviços especializados.

**Dispositivos Legais:** Lei nº 5.172, de 1966, art. 118; Lei nº 9.430, de 1995, art. 64; IN RFB nº 1.234, de 2012, art. 16.

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS****RETENÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE.**

Nos pagamentos efetuados por órgãos públicos referentes a serviços de propaganda e publicidade realizados sem a possibilidade de intermediação ou atuação por conta e ordem na sua execução, a retenção da Cofins de que trata o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, recairá sobre os valores destinados à agência de propaganda e publicidade e aos veículos de comunicação.

Abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados, caso a Administração Pública resolva dotar a agência de publicidade contratada de poderes para atuar por conta e ordem do próprio órgão público na intermediação da contratação de fornecedores especializados e ocorram

repasses do ente a estes fornecedores, incidirá a retenção da Cofins de que trata o art. 16 da IN RFB n.º 1.234, de 2012, sobre os valores pagos aos prestadores desses serviços especializados.

**Dispositivos Legais:** Lei n.º 5.172, de 1966, art. 118; Lei n.º 9.430, de 1995, art. 64; IN RFB n.º 1.234, de 2012, art. 16.

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP**

RETENÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE.

Nos pagamentos efetuados por órgãos públicos referentes a serviços de propaganda e publicidade realizados sem a possibilidade de intermediação ou atuação por conta e ordem na sua execução, a retenção da Contribuição para o Pis/Pasep de que trata o art. 16 da IN RFB n.º 1.234, de 2012, recairá sobre os valores destinados à agência de propaganda e publicidade e aos veículos de comunicação.

Abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados, caso a Administração Pública resolva dotar a agência de publicidade contratada de poderes para atuar por conta e ordem do próprio órgão público na intermediação da contratação de fornecedores especializados e ocorram repasses do ente a estes fornecedores, incidirá a retenção da Contribuição para o Pis/Pasep de que trata o art. 16 da IN RFB n.º 1.234, de 2012, sobre os valores pagos aos prestadores desses serviços especializados.

**Dispositivos Legais:** Lei n.º 5.172, de 1966, art. 118; Lei n.º 9.430, de 1995, art. 64; IN RFB n.º 1.234, de 2012, art. 16.

**ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL**

RETENÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE.

Nos pagamentos efetuados por órgãos públicos referentes a serviços de propaganda e publicidade realizados sem a possibilidade de intermediação ou atuação por conta e ordem na sua execução, a retenção da CSLL de que trata o art. 16 da IN RFB n.º 1.234, de 2012, recairá sobre os valores destinados à agência de propaganda e publicidade e aos veículos de comunicação.

Abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados, caso a Administração Pública resolva dotar a agência de publicidade contratada de poderes para atuar por conta e ordem do próprio órgão público na intermediação da contratação de fornecedores especializados e ocorram repasses do ente a estes fornecedores, incidirá a retenção da CSLL de que trata o art. 16 da IN RFB n.º 1.234, de 2012, sobre os valores pagos aos prestadores desses serviços especializados.

**Dispositivos Legais:** Lei n.º 5.172, de 1966, art. 118; Lei n.º 9.430, de 1995, art. 64; IN RFB n.º 1.234, de 2012, art. 16.

**ASSUNTO: NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO**  
**PROCESSO DE CONSULTA. INEFICÁCIA PARCIAL.**

É ineficaz a consulta que: a) verse sobre matéria estranha à legislação tributária ou aduaneira; b) não descreve, completa e exatamente, a hipótese a que se refere, não especificando de forma clara as dúvidas em cotejo com os dispositivos da legislação tributária específicos ensejadores da dúvida, não contendo, assim, os elementos necessários à sua solução.

**Dispositivos legais:** Decreto nº 70.235, de 1972, art. 46 e art. 52, I e VII. Instrução Normativa RFB nº 1.396, de 2013, art. 18, XI e XIII.

## Relatório

1. O Interessado acima identificado formula consulta acerca de retenção do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), Contribuição para o Pis/Pasep, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), resumida a seguir:

1.1. O Consulente informa que é órgão da Administração Pública Federal;

1.2. Acrescenta que o Tribunal de Contas da União (TCU) respondeu a consulta a ele formulada asseverando que as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, não podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante;

1.3. Aduz que, segundo o posicionamento do TCU, as referidas empresas subcontratadas deveriam emitir as notas fiscais em nome das agências de publicidade;

1.4. Discorda dessa linha de raciocínio, pois as agências não seriam tomadoras de serviços especializados, apenas agem por conta e ordem do cliente: o poder público;

1.5. Também discorda que exista subcontratação pelas agências de publicidade, mas sim contratação de terceiros para a prestação de serviços especializados;

1.6. Sustenta o entendimento de que deve ser considerado como serviço de publicidade em sentido *amplo* tanto "*a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação*", como as "*atividades complementares dos serviços especializados*";

1.7. Embasa essa interpretação nos seguintes argumentos:

a) A contratação da publicidade estatal deve obrigatoriamente ser realizada por intermédio de agência de propaganda;

b) A agência de propaganda é a responsável por intermediar a veiculação do conteúdo nos veículos de comunicação (TV, Jornais, Rádio, Mídia Exterior, Redes de Conteúdo na Internet...);

c) Os serviços especializados são considerados pelo art. 2º, §1º, da Lei 12.232/2010 como serviços de publicidade, uma vez que o §1º deve ser interpretado à luz de seu *caput*;

1.8. Afirma que determina a emissão da nota fiscal dos veículos de divulgação em nome do órgão público, por entender ser ele o único cliente dos serviços.

2. Após a descrição detalhada do caso, questiona se nas contratações de agências de propaganda realizadas pela Administração Pública Federal, por meio das quais há o recolhimento de tributos de fornecedores especializados de forma similar à sistemática realizada com os veículos de comunicação, a Administração Pública faz em conformidade com os mandamentos da Lei nº 12.232, de 2010, da legislação tributária e do art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012.

## Fundamentos

3. O objetivo da consulta é dar segurança jurídica ao sujeito passivo que apresenta à Receita Federal do Brasil (RFB) dúvida sobre dispositivo da legislação tributária aplicável a fato determinado de sua atividade, propiciando-lhe correto cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, de forma a evitar eventuais sanções. Constitui, assim, instrumento à disposição do sujeito passivo para lhe possibilitar acesso à interpretação dada pela Fazenda Pública a um fato determinado.

4. A consulta, corretamente formulada, configura orientação oficial e produz efeitos legais, como a proibição de se instaurar procedimentos fiscais contra o interessado e a não aplicação de multa ou juros de mora relativamente à matéria consultada, desde a data de apresentação da consulta até o trigésimo dia subsequente à ciência da solução.

5. A Solução de Consulta não se presta a verificar a exatidão dos fatos apresentados pelo interessado, uma vez que se limita a apresentar a interpretação da legislação tributária aplicável, partindo da premissa de que há conformidade entre os fatos narrados e a realidade factual. Nesse sentido, não convalida nem invalida quaisquer informações, interpretações, ações ou classificações fiscais procedidas pelo Consulente e não gera qualquer efeito caso se constate, a qualquer tempo, que não foram descritos, adequadamente, os fatos, aos quais, em tese, se aplica a solução.

6. Os processos administrativos de consulta sobre interpretação da legislação tributária relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil são atualmente disciplinados pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 1.396, de 16 de setembro de 2013. A Solução de Consulta Cosit, a partir da data de sua publicação, tem efeito vinculante no âmbito da RFB e respalda o sujeito passivo que as aplicar, desde que se enquadre na hipótese por ela abrangida, sem prejuízo de que Auditor-Fiscal da RFB, em procedimento de fiscalização, verifique seu efetivo enquadramento.

---

**Exame do cumprimento das condições de eficácia da consulta**

7. Os arts. 2º, 3º e 18 da IN RFB nº 1.396, de 2013, estabelecem respectivamente quem possui legitimidade para apresentar consulta, requisitos para sua apresentação e situações em que ela é ineficaz. Verifico que estão presentes as condições em relação ao objeto da IN 1.234, de 11 de janeiro de 2012, que trata das retenções de tributos nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal.

8. O questionamento referente à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, objeto de discussão entre o órgão consulente e o Tribunal de Contas da União, versa sobre matéria estranha à legislação tributária e aduaneira, visto que discute matéria administrativa cuja tutela não é efetuada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Em apertada síntese, a discussão acerca dessa legislação centra-se sobre a validade das intermediações em contratos públicos efetuadas pelas agências de publicidade, matéria de direito contratual público. Declaro ineficaz esta indagação, pois enquadra-se no inciso XIII do art. 18 da IN RFB nº 1.396, de 2013, *in verbis*, expressão dos arts. 46 e 52, I do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972:

*Art. 18. Não produz efeitos a consulta formulada:*

...

*XIII - sobre matéria estranha à legislação tributária e aduaneira; e*

9. O questionamento acerca da legislação tributária geral aplicável aos fornecedores especializados de serviços de publicidade, bem como sobre veículos de comunicação implicaria na necessidade de abordarmos se os pagamentos realizados pelo órgão público configurariam rendas, receitas, ganhos efetivos das entidades contratadas, subcontratadas. A solução desta questão dependeria de formulação de consulta pelos próprios sujeitos passivos da obrigação, bem como de descrição detalhada acerca da forma de apuração de seus tributos – e.g., lucro presumido, regime cumulativo. Assim, declaro ineficaz o pedido nesta hipótese, nos termos do inciso XI do art. 18 da IN RFB nº 1.396, de 2013, *in verbis*, expressão do inciso VII do art. 52 do Decreto nº 70.235, de 1972:

*Art. 18. Não produz efeitos a consulta formulada:*

...

*XI - quando não descrever, completa e exatamente, a hipótese a que se referir, ou não contiver os elementos necessários à sua solução, salvo se a inexatidão ou omissão for escusável, a critério da autoridade competente;*

**Exame do questionamento eficaz**

10. Em relação à parte eficaz desta consulta, cumpre resolver, em síntese, a sistemática aplicável à retenção, por órgão/entidade da Administração Pública Federal, de tributos federais sobre pagamentos pela prestação de serviços especializados e complementares àqueles prestados por agências de publicidade.

11. A norma aplicável à hipótese é o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, a seguir reproduzido:

*Art. 16. Nos pagamentos referentes a serviços de propaganda e publicidade a retenção será efetuada em relação à agência de propaganda e publicidade e a cada uma das demais pessoas jurídicas prestadoras do serviço, sobre o valor das respectivas notas fiscais.*

*§ 1º Na hipótese de que trata o caput, a agência de propaganda deverá apresentar, ao órgão ou à entidade, documento de cobrança, do qual deverão constar, no mínimo:*

*I - o nome e o número de inscrição no CNPJ de cada empresa emitente de nota fiscal, listada no documento de cobrança; e*

*II - o número da respectiva nota fiscal e o seu valor.*

*§ 2º No caso de diversas notas fiscais de uma mesma empresa, os dados a que se refere o inciso I do § 1º poderão ser indicados apenas na linha correspondente à 1ª (primeira) nota fiscal listada.*

*§ 3º O valor do imposto e das contribuições retido poderá ser deduzido pela empresa emitente da nota fiscal, na forma do art. 9º, na proporção de suas receitas, devendo o comprovante anual de retenção de que trata o art. 37 ser fornecido em nome de cada empresa beneficiária.*

*§ 4º A retenção, na forma deste artigo, implica a dispensa da retenção do IR na fonte de que trata o caput e o inciso II do art. 53 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985.*

12. Sobre isso, entendeu o TCU recentemente, no âmbito de processo de consulta, que não poderiam emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante as empresas subcontratadas por agências de publicidade que não estejam prestando serviços de veiculação. A razão desse entendimento seria o fato de que o art. 15 do Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, abaixo transcrito, permitiria apenas aos veículos de comunicação o faturamento relativo à divulgação em nome do anunciante e, por consequência, a emissão de notas fiscais em nome do órgão público. Careceriam, portanto, dessa autorização os demais prestadores de serviços subcontratados pela agência.

*Art. 15. O faturamento da divulgação será feito em nome do Anunciante, devendo o Veículo de Divulgação remetê-lo à Agência responsável pela propaganda.*

13. Afirmou o órgão de controle externo que, na falta de disciplina específica, o caso da emissão de notas fiscais deveria ser resolvido pelas normas estatuídas na Lei nº 8.666, de 1993, que trata de licitações e contratos com a Administração Pública. Desse modo, o tratamento a ser conferido às notas fiscais dos serviços complementares deveria seguir essas normas e seriam emitidas em nome da agência de publicidade.

14. Assim, caso a consulente decida agir nos termos dessa recente decisão do TCU, os pagamentos relativos ao serviço de propaganda e publicidade somente poderiam ser realizados às agências de publicidade e aos veículos de divulgação. Consequência disso seria que somente a esses dois agentes aplicar-se-ia a norma fonte do art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, o art. 64 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996:

*Art. 64. Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP.*

*§ 1º A obrigação pela retenção é do órgão ou entidade que efetuar o pagamento.  
(...)*

15. No entanto, o Consulente discorda do entendimento do TCU arrolando os argumentos expostos nos itens 1.4 a 1.7 desta Solução de Consulta. Importante destacar que não é raro, nos contratos relativos a esses serviços, haver dispositivos prevendo expressamente a possibilidade de as agências de publicidade – e aqui se abstrai da validade dessa disposição – realizarem intermediação na execução dos serviços licitados.

16. Nesses casos, também são comuns cláusulas prevendo que o vencedor da licitação atuará por conta e ordem do órgão público na contratação de fornecedores de bens e serviços especializados, vedando a contratação de outra agência de publicidade nesses casos. Caso a consulente decida seguir a sua própria interpretação e se efetivamente ocorrerem pagamentos nessa forma, evidente que sobre eles incidirá o art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996.

17. Implicação disso é que ocorrerá a retenção nos pagamentos realizados para as agências de publicidade, veículos de comunicação e serviços prestados pelos fornecedores especializados.

18. Salienta-se que, independentemente da solução adotada pela Administração Pública em suas contratações, ocorrerá a retenção dos valores pagos. Num caso, eles ocorrerão integralmente sobre os montantes transferidos às agências de publicidade e aos veículos de comunicação, noutro também ocorrerão sobre os montantes transferidos aos fornecedores especializados. Tal fato é expressão do art. 117 da Lei nº 5.172, de 26 de outubro de 1966, mais conhecido pela locução “*pecúnia non olet*”:

*Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:  
I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;*

## **Conclusão**

19. Com base no exposto e abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados, soluciono a consulta, afirmando que:

19.1. nos pagamentos referentes a serviços de propaganda e publicidade, realizados nos termos dos itens 12 a 14, a retenção do IRRF, da Cofins, da Contribuição para o Pis/Pasep e da CSLL de que trata o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, será efetuada pela agência de propaganda e publicidade e pelos veículos de comunicação, sobre os montantes a eles destinados;

19.2. caso a Administração Pública resolva dotar, por meio de seus contratos, a agência de publicidade de poderes para atuar por conta e ordem do órgão público na intermediação da contratação de fornecedores especializados e ocorram repasses do ente a estes fornecedores, também incidirá a retenção do IRRF, da Cofins, da Contribuição para o Pis/Pasep e da CSLL de que trata o art. 16 da IN RFB nº 1.234, de 2012, sobre os valores pagos aos prestadores desses serviços especializados.

20. Declaro parcialmente ineficaz a consulta em relação aos quinhões que versam sobre matéria estranha à legislação tributária ou que não descrevem, completa e exatamente, a hipótese a que se referem.

*(Assinado digitalmente)*  
TIMOTHEU GARCIA PESSOA  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

De acordo. Ao Coordenador-Geral da Cosit para aprovação.

*(Assinado digitalmente)*  
GUSTAVO SALTON ROTUNNO ABREU LIMA DA ROSA  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - Chefe da Dirpj

### **Ordem de Intimação**

Aprovo a Solução de Consulta. Publique-se e divulgue-se nos termos do artigo 27 da IN RFB nº 1.396, de 16 de setembro de 2013. Dê-se ciência à interessada.

*(Assinado digitalmente)*  
FERNANDO MOMBELLI  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - Coordenador-Geral da Cosit



GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 008.265/2015-1.

Natureza: Consulta.

Órgão: Ministério do Turismo.

Interessado: Vinícius Nobre Lages (140.131.264-00).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DO TURISMO. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DE AS EMPRESAS SUBCONTRATADAS POR AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE, QUE NÃO ESTEJAM PRESTANDO SERVIÇOS DE VEICULAÇÃO, EMITIREM NOTAS FISCAIS EM NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE CONTRATANTE. CONHECIMENTO PARCIAL. ESCLARECIMENTOS AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), pela auditora Renata Avelar da Fonte, vazada nos seguintes termos:

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo então Exmo. Sr. Ministro de Estado do Turismo, Sr. Vinícius Nobre Lages, acerca da aplicação das Leis 12.232/2010, 8.666/1993, 4.680/1965 e Decretos 57.690/1966 e 4.563/2002 e da Lei Complementar 123/2006, a partir da tentativa de interpretação dos entendimentos do TCU, manifestados nos Acórdãos 355/2006, 965/2011 e 1879/2011, todos do Plenário.

2. A consulta circunscreve-se aos seguintes questionamentos:

a) as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante?

b) caso as subcontratadas devam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965), como ficaria a questão da tributação das agências de publicidade?

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A presente consulta deve ser conhecida, uma vez que foi formulada por autoridade que possui legitimidade para tanto e trata da aplicabilidade, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno/TCU.

**EXAME TÉCNICO**

4. Conforme relatado no expediente inaugural (peça 1), a presente consulta derivou de dúvida suscitada em processo administrativo do Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur), referente ao faturamento dos serviços de publicidade contratados, nos casos de subcontratação de serviços de terceiros.
5. A Auditoria Interna da Embratur manifesta entendimento, por meio da nota técnica 1/2014 (peça 1, p. 29-32), segundo o qual só há relação contratual entre a Embratur e as agências publicitárias por ela contratadas, de modo que não se perfaz possível imprimir visão ampliada que permita o estabelecimento de relações entre a autarquia e as empresas subcontratadas.
6. O posicionamento acompanhou o raciocínio do Acórdão-TCU 355/2006-Plenário que originou a seguinte determinação, *in verbis*: “abstenha-se de subcontratar serviços, bem como evite que as subcontratadas emitam notas fiscais em nome do [contratante]”.
7. No entanto, segundo a nota técnica 15/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) e para as agências de publicidade contratadas pela Embratur a interpretação defendida não seria correta.
8. A Secom argumenta, primordialmente, que não seria possível a terceirização dos serviços de publicidade, à luz da definição dada a esses serviços pelos normativos que, à época, regiam a atividade. A relação que a agência de propaganda estabelece com os particulares, para realizar as atividades inerentes ou complementares, indispensáveis à materialização de uma ação publicitária, não caracterizaria o fenômeno da terceirização, efetivada pelo instrumento da subcontratação, já que ela atuaria por ordem e conta do anunciante. Por essa razão, o faturamento da divulgação deveria ser feito em nome do anunciante, nos termos do art. 15 do Decreto 57.690/1966.

Análise**a) Questionamento: as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante?**

9. As normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda estão dispostas na Lei 12.232/2010. Conforme o art. 1º, § 2º, dessa norma, as Leis 8.666/1993 e 4.860/1965 são aplicadas de forma complementar.
10. Nos termos do art. 2º, *caput*, da Lei 12.232/2010, consideram-se serviços de publicidade 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 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.
11. O referido artigo trata, ainda, das denominadas atividades complementares:
  - Art. 2º [...]
  - § 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:
    - I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;
    - II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;
    - III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.
  - § 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.

12. No capítulo que versa sobre os contratos de serviços de publicidade e sua execução, a referida Lei, no art. 14, estipula que os serviços especializados acima relacionados como atividades complementares poderão ser fornecidos à contratada, mediante a apresentação de três orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.

13. A Lei não dispôs sobre a forma de faturamento desses serviços especializados, limitando-se, em seu art. 15, a disciplinar a apresentação para pagamento dos custos e das despesas de veiculação.

Art. 15 Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

14. Na legislação pátria, não se encontram referências específicas acerca da emissão de notas fiscais relativas a esses serviços prestados por terceiros, à exceção do tratamento conferido pelo Decreto 57.690/1966, especificamente aos serviços de veiculação.

15. O referido decreto regulamenta a execução da Lei 4.680/1965, dedicando a segunda seção do seu Capítulo I (Dos Publicitários), aos denominados veículos de divulgação. No art. 10, esses são definidos como qualquer meio de divulgação visual, auditiva ou audiovisual, capaz de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecido pelas entidades sindicais ou associações civis representativas de classe, legalmente registradas.

16. O art. 15 do Decreto não deixa margem de dúvidas quanto à forma de faturamento dos serviços prestados pelos veículos de divulgação, sendo mandatário que seja feito em nome do anunciante (contratante).

17. Quanto aos demais serviços complementares dos serviços publicitários, não há qualquer previsão que autorize que sejam faturados em nome do anunciante.

18. Conforme mencionado, a Lei 12.232/2010, também restou silente quanto ao faturamento desses serviços, mantendo-se inalterada a forma de faturamento pelos serviços de veiculação prevista no art. 15 do Decreto 57.690/1966.

19. Na ausência de regulamentação específica, conforme o já mencionado no art. 1º, § 2º, da Lei 12.232/2010, aplicam-se os princípios de licitações e contratos previstos na Lei 8.666/1993. Sendo assim, o tratamento a ser conferido ao faturamento de serviços complementares deverá seguir os ditames dessa norma.

20. Segundo o art. 2º da Lei 8.666/1993, a formação de vínculo contratual entre a Administração Pública e o prestador de serviços ou fornecedor de bens deve ser precedida de licitação, com exceções previstas na própria lei.

21. De acordo com o já exposto, a relação contratual entre a Administração e a agência de publicidade tem por objeto a prestação dos serviços de publicidade, dentro do escopo definido no art. 2º, *caput*, da Lei 12.232/2010. Todavia, com relação aos serviços complementares, afetos aos de publicidade, prestados por terceiros, não há que se falar em relação jurídico-contratual com a Administração Pública, tendo em vista que a formação desse vínculo deve, necessariamente, percorrer os procedimentos previstos na Lei de Licitações e Contratos, o que não ocorre na sistemática de execução desses serviços, quando intermediados pelas agências.

22. Desse modo, a emissão de notas fiscais desses serviços contra a Administração instituiria obrigação de pagamento para um terceiro, cuja relação contratual não foi formalizada, caracterizando afronta ao art. 62 da Lei 8.666/1993, que trata da obrigatoriedade do instrumento contratual para as modalidades de concorrência, tomada de preços, dispensas e inexigibilidades, nos termos descritos.

23. Entende-se, por esse raciocínio, que o pagamento pelos denominados serviços especializados, prestados em complementaridade aos serviços de publicidade, deve ser realizado à conta da agência de publicidade com que a Administração mantém vínculo contratual.

24. A situação também pode se resolver mediante a leitura atenta do art. 14 da Lei 12.232/2010:

Art. 14. 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 § 1º do art. 2º desta Lei. (grifado)

25. Nesse dispositivo, a Lei é expressa ao estabelecer que os bens ou serviços especializados são fornecidos ao contratado, ou seja, à agência de publicidade contratada pela Administração. Logo, não há razão para que, na ausência de normativo dispendo em contrário, as notas fiscais referentes a esses serviços sejam emitidas em nome da Administração Pública (anunciante).

26. No âmbito do TCU, o assunto foi enfrentado no processo TC 013.100/2005-4, que tratou de auditoria de conformidade realizada, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, bem como da aquisição de bens e serviços de informática, relativos ao período entre 2000 e 2005, no BNDES.

27. O item 4.1.2 do Relatório de Auditoria (volume principal, p. 17-20 do TC 013.100/2005-4,) versou sobre constatação referente à “subcontratação total dos serviços, inclusive daqueles de criação, com cobrança de honorários”. De forma reflexa, o achado de auditoria abordou o tema objeto destes autos, quando, no parágrafo 52, tomou a emissão de notas fiscais em nome do anunciante por contrário às normas vigentes, sob o fundamento de que inexistia qualquer relação contratual entre essa e as empresas subcontratadas.

28. A par do relatado, o item 9.2.3 do Acórdão 355/2006-TCU-Plenário, no que se refere à matéria similar à presente Consulta, determinou ao jurisdicionado que evitasse que as subcontratadas emitissem notas fiscais em nome da entidade.

29. Contra a decisão, foram interpostos embargos de declaração, tendo sido mantida a redação original da decisão, no que concerne à emissão das notas fiscais, no Acórdão 965/2011-TCU-Plenário.

30. Pela segunda vez, foram opostos embargos de declaração. Em decorrência, foi prolatado o Acórdão 1.807/2011-TCU-Plenário, que alterou a redação do Acórdão 965/2011-TCU-Plenário, para esclarecer que a vedação da prática consistente na emissão de notas fiscais em nome do anunciante, por parte das empresas subcontratadas, se referiria aos contratos porventura ainda em vigor, uma vez que já havia sido determinada a vedação de novas subcontratações das atividades de serviços afetos à criação/concepção das ações de publicidade no Acórdão 355/2006-Plenário.

31. No relatório do Acórdão 3.233/2010-TCU-Plenário (Ministro Marcos Vinícius Vilaça), que tratou de recurso de reexame contra o Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário, realizou-se a seguinte análise:

Embora não faça parte das discussões dos presentes autos, o causídico questiona a pertinência da emissão dos documentos fiscais em nome da agência subcontratante em vez do anunciante. Busca sustentação para esse argumento no art. 15 do Decreto nº 57.690/66, que disciplina que o faturamento da divulgação será emitido pelo veículo em nome do anunciante. Relativamente ao suporte jurídico apontado pelo advogado, esse não é aplicável ao caso vertente. A subcontratação resulta da terceirização pela agência de trabalhos da fase de produção. Não existindo habilidade para a produção integral da propaganda, a agência subcontrata mediante anuência do Poder Público. **Como a subcontratação decorre de inabilidade da agência em executar um processo, e não há um contrato validamente celebrado entre a Administração Pública e a subcontratada, a única possibilidade é a emissão dos documentos fiscais em nome da agência e dessa, pela totalidade, para o anunciante. O faturamento emitido diretamente pela subcontratada em desfavor do anunciante pode vir a configurar um crime fiscal por não transitar a despesa pela contabilidade da agência responsável pela entrega do produto, bem como as receitas que podem fazer com que sejam alteradas as**

**alíquotas dos tributos**, tema que não cabe ser aprofundado por ser afeto às Secretarias de Fazenda. O art. 15 do Decreto nº 57.690/66 trata especificamente do faturamento da divulgação, e não da subcontratação de serviços de produção. (grifado)

32. Retomando o TC 013.100/2005-4, é essencial mencionar o Acórdão 1.879/2011-TCU-Plenário, que tratou de pedido de reexame, ante a superveniência da Lei 12.232/2010 e do Acórdão 3.233/2010-P. Sobre o item 9.2.3 do Acórdão 355/2006-TCU-Plenário, com as alterações dos Acórdãos 965/2011 e 1.807/2011, ambos do Plenário do TCU, o Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, manifestou-se da seguinte forma:

14. Como regra, na falta de regulamentação da questão por parte do Poder Executivo, **entendo que devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral.**

15. **Contudo, a manutenção da segunda parte da determinação afigura-me desarrazoada diante do atual cenário de alteração legislativa concernente às contratações de publicidade e propaganda no âmbito da Administração Pública Federal.** Como se trata de determinação de caráter preventivo, considero mais prudente que a controvérsia seja apreciada pelo Tribunal doravante, nos processos em que surgir, até mesmo como forma de se conceder o contraditório, em especial, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), a fim de que exponha a sua interpretação sobre a matéria.

16. Por tais razões, reputo que seja suprimida a determinação contida no subitem 9.2.3 do acórdão adversado. (grifado)

33. Embora a mencionada decisão tenha optado por não conferir caráter definitivo ao assunto, oportunizando a extensão do debate para processos posteriores, com mais subsídios, deixa assente o posicionamento de que não há amparo legal para a emissão de notas fiscais por serviços prestados por terceiros, no âmbito dos contratos de publicidade, em nome do anunciante, à exceção dos serviços de veiculação, definidos no art. 10 do Decreto 57.690/1966.

34. Desde a prolação do Acórdão 1.879/2011-TCU-Plenário, não foram expedidos novos normativos que tenham alterado a regência das contratações de publicidade, no que tange ao faturamento de serviços prestados por terceiros, de modo que se entendem mantidos os fundamentos que ensejaram a decisão.

35. Conclui-se, portanto, que se mantém válido o entendimento segundo o qual os serviços especializados prestados por terceiros, exceto no caso de veiculação, devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral.

**b) Questionamento: caso as subcontratadas devam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965), como ficaria a questão da tributação das agências de publicidade?**

36. O segundo questionamento suscitado provém de alegação de agências de publicidade, no âmbito de contratação da Embratur, no sentido de que a emissão de notas fiscais em nome da agência contratada as tornariam responsáveis pelo pagamento dos serviços prestados por terceiros e, quando emitissem nota fiscal em nome da contratante, esta seria tributada pelo valor integral da nota fiscal, acarretando nova incidência do tributo, uma vez que o fornecedor externo já teria pago os impostos sobre o valor da sua fatura.

37. No entendimento esposado pelo consulente, a situação se resolve mediante mecanismos de compensações tributárias, conforme disposto na Instrução Normativa 1.234/2012 da Receita Federal do Brasil (RFB).

Art. 9º O valor do imposto e das contribuições sociais retidos será considerado como antecipação do que for devido pelo contribuinte em relação ao mesmo imposto e às mesmas contribuições e poderá ser compensado ou deduzido pelo contribuinte que sofreu a retenção, observando-se as seguintes regras: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

I - o valor retido relativo ao IR somente poderá ser deduzido do valor do imposto apurado no

próprio mês da retenção; (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

II - na hipótese em que o valor do IR retido na fonte seja superior ao devido, a diferença poderá ser compensada com o imposto mensal a pagar relativo aos meses subsequentes; (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

III - os valores retidos na fonte a título de CSLL, Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins somente poderão ser deduzidos com o que for devido em relação à mesma espécie de contribuição e no mês de apuração a que se refere a retenção; (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

IV - os valores retidos na fonte a título de CSLL, Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins que excederem ao valor da respectiva contribuição a pagar no mesmo mês de apuração, poderão ser restituídos ou compensados com débitos relativos a outros tributos administrados pela RFB; (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

V - a restituição de que trata o inciso IV do *caput* poderá ser requerida à RFB a partir do mês subsequente ao mês de apuração da contribuição retida. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

Parágrafo único. O valor a ser deduzido, correspondente ao IR e a cada espécie de contribuição, será determinado pelo próprio contribuinte mediante a aplicação, sobre o valor do documento fiscal, das alíquotas respectivas às retenções efetuadas. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)

[...]

Art. 16. Nos pagamentos referentes a serviços de propaganda e publicidade a retenção será efetuada em relação à agência de propaganda e publicidade e a cada uma das demais pessoas jurídicas prestadoras do serviço, sobre o valor das respectivas notas fiscais.

§ 1º Na hipótese de que trata o *caput*, a agência de propaganda deverá apresentar, ao órgão ou à entidade, documento de cobrança, do qual deverão constar, no mínimo:

I - o nome e o número de inscrição no CNPJ de cada empresa emitente de nota fiscal, listada no documento de cobrança; e

II - o número da respectiva nota fiscal e o seu valor.

§ 2º No caso de diversas notas fiscais de uma mesma empresa, os dados a que se refere o inciso I do § 1º poderão ser indicados apenas na linha correspondente à 1ª (primeira) nota fiscal listada.

§ 3º O valor do imposto e das contribuições retido poderá ser deduzido pela empresa emitente da nota fiscal, na forma do art. 9º, na proporção de suas receitas, devendo o comprovante anual de retenção de que trata o art. 37 ser fornecido em nome de cada empresa beneficiária.

§ 4º A retenção, na forma deste artigo, implica a dispensa da retenção do IR na fonte de que trata o *caput* e o inciso II do art. 53 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985.

38. A partir de informações obtidas junto à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), constatou-se que a legislação que regula os pagamentos com envolvimento de fornecedores, no âmbito dessa Secretaria, são: a IN 3, de 5 de fevereiro de 1997, da Secretaria da Receita Federal (SRF), a IN Conjunta 4/1997 da SRF, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria Federal de Controle (SFC), e o Decreto 25.508/2005 (Regulamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza no Distrito Federal) do Governo do Distrito Federal (GDF).

39. As instruções normativas referenciadas tratam da retenção de tributos e contribuições nos pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da Administração Pública Federal e conferem à matéria ora debatida o seguinte tratamento:

IN 3/1997 (art. 2º) e IN 4/1997 (art. 13)

Nos pagamentos de serviços de propaganda e publicidade, quando efetuados por intermédio de agência de propaganda, a retenção será efetuada em relação a esta e a cada uma das demais pessoas jurídicas prestadoras do serviço, pelo valor das respectivas notas fiscais de sua emissão.

§ 1º Nesse caso, a agência de propaganda deverá apresentar, à unidade pagadora, documento de cobrança, do qual deverá constar, no mínimo:

I – o nome e o número de inscrição no CGC, de cada empresa emitente da nota fiscal, listada no documento de cobrança;

II – número da respectiva nota fiscal e seu valor.

§ 2º No caso de diversas notas fiscais de uma mesma empresa, os dados a que se refere o inciso I do parágrafo anterior poderão ser indicados apenas na linha correspondente à primeira nota fiscal listada.

§ 3º O valor do imposto e das contribuições retido será compensado pela empresa emitente da nota fiscal, na proporção de suas receitas, devendo o comprovante de retenção ser fornecido em seu nome.

§ 4º A retenção, na forma deste artigo, implica a dispensa da retenção do Imposto de Renda na fonte de que trata o art. 53, inciso II, da Lei nº. 7.450, de 23 de dezembro de 1985.

40. Já o Decreto 25.508/2005 do GDF, que regulamenta o ISS no ente federativo, assim dispõe:

Art. 49. Nos serviços de propaganda e publicidade e de agenciamento de publicidade e propaganda, a base de cálculo compreenderá:

I - o preço dos serviços próprios de concepção, redação, produção, planejamento de campanhas ou sistemas de publicidade, elaboração de desenhos, textos e demais materiais publicitários;

II - o valor das comissões ou dos honorários relativos à veiculação em geral, realizada por ordem e conta do cliente;

III - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre o preço dos serviços relacionados no inciso I deste artigo, quando executados por terceiros, por ordem e conta do cliente;

IV - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre a aquisição de bens ou contratação de serviços por ordem e conta do cliente;

V - o preço dos serviços próprios de pesquisa de mercado, promoção de vendas, relações públicas e outros ligados às suas atividades;

VI - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre reembolsos de despesas decorrentes de pesquisas de mercado, promoção de vendas, relações públicas, viagens, estadas, representação e outros dispêndios feitos por ordem e conta do cliente.

Parágrafo único. No agenciamento de publicidade e propaganda, a aquisição de bens e os serviços de terceiros serão individualizados e inequivocamente demonstrados ao cliente por ordem e conta de quem foram efetuadas as despesas, mediante documentação hábil e idônea, sob pena de integrar-se à base de cálculo.

41. Inicialmente, cumpre esclarecer que esse tema é afeto às Secretarias de Fazenda Municipais (ou Distrital) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), não cabendo, no presente caso, uma análise aprofundada do assunto. Dessa forma, nesta instrução serão apresentados posicionamentos sobre o tema a partir de manifestações expedidas pelas Secretarias de Fazenda competentes.

42. A Solução de Consulta DISIT/SRRF10 64, de 27/8/2013, publicada pela RFB, trata do assunto, relativamente ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), aclarando que não se incluem na base de cálculo do imposto a ser recolhido pela agência de propaganda e publicidade, dentre outros, quaisquer gastos feitos com veículos de comunicação e fornecedores de produção em nome da agência, mas reembolsáveis pelo anunciante.

O pagamento efetuado pela Administração Pública Estadual às agências de propaganda e publicidade está sujeito à retenção do imposto de renda na fonte, devendo ser recolhido pela agência beneficiária do rendimento diretamente aos cofres públicos do Estado, nos termos das normas tributárias estaduais que disciplinam a matéria.

Compõem a base de cálculo do IRRF a ser recolhido pelas agências de publicidade e propaganda:

a) as importâncias pagas, entregues ou creditadas pelo anunciante, relativos a serviços de propaganda e publicidade realizados com meios próprios pela agência, isto é, suas receitas

próprias, tais como, comissões, honorários de produção, honorários de veiculação, receitas de serviços internos (montagem e layout de anúncios de revistas e jornais, etc.);

b) os adiantamentos efetuados pelo anunciante, por conta da execução de serviços de propaganda e publicidade, restrita, porém, à parte que se destinar a remunerar os serviços próprios da agência;

c) as “bonificações de volume” concedidas por veículos de divulgação ou por fornecedores;

d) os honorários de veiculação, quando o anunciante efetuar o pagamento diretamente ao Veículo de Divulgação; e

e) vantagens a quaisquer títulos, vinculadas a serviços de propaganda e publicidade.

Excluem-se da base de cálculo do IRRF a ser recolhido pelas agências de publicidade e propaganda:

**a) importâncias que se refiram ao reembolso de despesas, quaisquer gastos feitos com veículos de comunicação e fornecedores de produção em nome da agência, mas reembolsáveis pelo anunciante, ou os valores repassados pelo anunciante à agência, relativos a gastos feitos com veículos de comunicação e fornecedores de produção por conta e ordem do anunciante e em nome deste; e**

b) os descontos obtidos por antecipação de pagamento.

Se dentre as faturas de terceiros ressarcidas à agência pelo anunciante, ou pagas diretamente pelo anunciante houver pagamentos a conta de outros serviços sujeitos a retenção na forma da legislação específica, a exemplo dos serviços de que trata o art. 647 do RIR/1999, caberá à fonte pagadora, agência ou anunciante, a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto.

DISPOSITIVOS LEGAIS: CF, de 1988, art. 157, I; Lei nº 7.450, de 1985, art. 53; RIR/1999, arts. 647, 651, II e seu § 1º, 717 e 722; IN SRF nº 123, de 1992, arts. 2º a 4º, 6º e 7º; IN SRF nº 130, de 1992; PN CST nº 7, de 1986, itens 18, 19, 22, 27 e 29; Solução de Consulta-Cosit nº 5, de 2013. (grifado)

43. No que se refere ao Imposto sobre Serviços (ISS), deve-se ressaltar que se deverá observar o normativo expedido pelo ente da federação competente pelo imposto, de acordo com a esfera em que se encontra inscrito o contribuinte. A título de exemplo, cita-se o Manual do Substituto/Responsável Tributário da Secretaria de Fazenda do DF que explica:

No contrato dos serviços de propaganda e publicidade, há que se ater ao seu objeto. Se o contrato é de prestação de qualquer serviço, a retenção é plena sobre a nota fiscal, sem nenhuma dedução. Não existe abatimento de subcontratação, como em qualquer outro contrato (previsão da LC 116/2003).

No contrato de serviços de intermediação ou agenciamento (previsto em contrato), ela emite uma nota fiscal global, incluindo seus serviços e os agenciados, anexa as notas fiscais das empresas que realmente prestaram os serviços de interesse da contratante e em nome desta. Por sua vez, a contratante retém o ISS e emite a Declaração de Retenção para cada uma das prestadoras.

44. Ainda quanto ao Imposto Sobre Serviços (ISS), traz-se à colação Termo de Orientação sobre o imposto publicado pela Prefeitura da Cidade do Recife, a título de exemplo, que, ao tratar sobre os abatimentos legalmente permitidos assim dispõe:

Nos serviços executados por empresas de publicidade, as despesas devidamente comprovadas com produção externa, pesquisas de mercado, clipagem e veículos de divulgação serão excluídas do valor dos serviços para fixação da base de cálculo do imposto. (disponível em: [http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/portalfinancas/uploads/pdf/Informacoes\\_Tributarias/INFORMACOES\\_TERMOS\\_ORIENTACAO\\_ISS.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/portalfinancas/uploads/pdf/Informacoes_Tributarias/INFORMACOES_TERMOS_ORIENTACAO_ISS.pdf))

45. É possível compreender que as orientações expostas apontam para a exclusão dos valores relativos aos serviços especializados da base de cálculo dos tributos a serem retidos nos serviços de publicidade, mediante seu destaque individualizado na nota fiscal emitida pelo anunciante, no caso, a Administração Pública, afastando, assim, em princípio, a dupla incidência do tributo.



46. Além disso, deve-se considerar que o regime de compensação previsto na citada IN 1.234/2012 da RFB torna possível a compensação dos valores do IRRF e das contribuições sociais pelo contribuinte que sofreu a retenção.

47. Todavia, tendo em vista que a matéria ultrapassa o âmbito de atuação do TCU, recomenda-se, para a obtenção de orientações específicas sobre o assunto, a formulação de consulta junto aos órgãos fazendários competentes para o esclarecimento de questões tributárias.

### CONCLUSÃO

48. O documento acostado à peça 1 deve ser conhecido como consulta, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU (item 3 desta instrução).

49. Acerca do primeiro questionamento, entende-se que os serviços especializados prestados por terceiros, exceto no caso de veiculação, devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/1993 (itens 9-35 desta instrução).

50. Quanto ao segundo tópico da consulta, verifica-se que orientações de órgãos fazendários apontam para a exclusão dos valores relativos aos serviços especializados da base de cálculo dos tributos a serem retidos nos serviços de publicidade, mediante seu destaque individualizado na nota fiscal emitida pelo anunciante, no caso, a Administração Pública, afastando, assim, em princípio, a dupla incidência do tributo. Todavia, a matéria ultrapassa o âmbito de atuação do TCU, razão pela qual se recomenda consulta específica aos órgãos competentes, para obtenção dos esclarecimentos necessários (itens 36-47 desta instrução).

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, esclarecer ao consulente que:

b.1) os serviços especializados prestados por terceiros, exceto no caso de veiculação, devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/1993;

b.2) existem orientações de órgãos fazendários (a exemplo da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e da Secretaria de Finanças da Prefeitura da Cidade do Recife) que apontam para a exclusão dos valores relativos aos serviços especializados da base de cálculo dos tributos a serem retidos nos serviços de publicidade, mediante seu destaque individualizado na nota fiscal emitida pelo anunciante, no caso, a Administração Pública, afastando, assim, em princípio, a dupla incidência do tributo. Todavia, a matéria ultrapassa o âmbito de atuação do TCU, razão pela qual se recomenda consulta específica aos órgãos competentes, para obtenção dos esclarecimentos necessários;

c) dar ciência ao consulente da decisão que vier a ser proferida; e

d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

2. A diretora da Selog/D2 e o dirigente da unidade técnica manifestaram-se de acordo com a proposta formulada na instrução.

É o relatório.

## VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 88, de 22/3/2018, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Trata-se de consulta formulada pelo então Ministro do Turismo, Sr. Vinícius Nobre Lages, acerca da “aplicação das Leis 12.232/2010, 8.666/1993, 4.680/1965 e Decretos 57.690/1966 e 4.563/2002 e da Lei Complementar 123/2006, a partir da tentativa de interpretação dos entendimentos do TCU, manifestados nos Acórdãos 355/2006, 965/2011 e 1879/2011, todos do Plenário”.
3. Mais especificamente, foram apresentados a esta Corte os seguintes questionamentos:
  - a) as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante?
  - b) caso as subcontratadas devam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965), como ficaria a questão da tributação das agências de publicidade?
4. Em relação ao primeiro questionamento, a Selog cita o fato de o TCU já haver se debruçado sobre a matéria, nos seguintes termos:

26. No âmbito do TCU, o assunto foi enfrentado no processo TC 013.100/2005-4, que tratou de auditoria de conformidade realizada, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação e execução dos serviços de publicidade e propaganda, bem como da aquisição de bens e serviços de informática, relativos ao período entre 2000 e 2005, no BNDES.

27. O item 4.1.2 do Relatório de Auditoria (volume principal, p. 17-20 do TC 013.100/2005-4,) versou sobre constatação referente à “subcontratação total dos serviços, inclusive daqueles de criação, com cobrança de honorários”. De forma reflexa, o achado de auditoria abordou o tema objeto destes autos, quando, no parágrafo 52, tomou a emissão de notas fiscais em nome do anunciante por contrário às normas vigentes, sob o fundamento de que inexistia qualquer relação contratual entre essa e as empresas subcontratadas.
28. A par do relatado, o item 9.2.3 do Acórdão 355/2006-TCU-Plenário, no que se refere à matéria similar à presente Consulta, determinou ao jurisdicionado que evitasse que as subcontratadas emitissem notas fiscais em nome da entidade.

[...]

31. No relatório do Acórdão 3.233/2010-TCU-Plenário (Ministro Marcos Vinícius Vilaça), que tratou de pedido de reexame contra o Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário, realizou-se a seguinte análise:

Embora não faça parte das discussões dos presentes autos, o causídico questiona a pertinência da emissão dos documentos fiscais em nome da agência subcontratante em vez do anunciante. Busca sustentação para esse argumento no art. 15 do Decreto nº 57.690/66, que disciplina que o faturamento da divulgação será emitido pelo veículo em nome do anunciante. Relativamente ao suporte jurídico apontado pelo advogado, esse não é aplicável ao caso vertente. A subcontratação resulta da terceirização pela agência de trabalhos da fase de produção. Não existindo habilidade para a produção integral da propaganda, a agência subcontrata mediante anuência do Poder Público. Como a subcontratação decorre de inabilidade da agência em executar um processo, e não há um contrato validamente celebrado entre a Administração Pública e a subcontratada, a única possibilidade é a emissão dos documentos fiscais em nome da agência e dessa, pela totalidade, para o anunciante. O faturamento emitido diretamente pela subcontratada em desfavor do anunciante pode vir a configurar um crime fiscal por não transitar a despesa pela contabilidade da agência responsável pela entrega do produto, bem como as

receitas que podem fazer com que sejam alteradas as alíquotas dos tributos, tema que não cabe ser aprofundado por ser afeto às Secretarias de Fazenda. O art. 15 do Decreto nº 57.690/66 trata especificamente do faturamento da divulgação, e não da subcontratação de serviços de produção. (grifado)

32. Retomando o TC 013.100/2005-4, é essencial mencionar o Acórdão 1.879/2011-TCU-Plenário, que tratou de pedido de reexame, ante a superveniência da Lei 12.232/2010 e do Acórdão 3.233/2010-P. Sobre o item 9.2.3 do Acórdão 355/2006-TCU-Plenário, com as alterações dos Acórdãos 965/2011 e 1.807/2011, ambos do Plenário do TCU, o Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, manifestou-se da seguinte forma:
  14. Como regra, na falta de regulamentação da questão por parte do Poder Executivo, entendo que devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral.
  15. Contudo, a manutenção da segunda parte da determinação afigura-me desarrazoada diante do atual cenário de alteração legislativa concernente às contratações de publicidade e propaganda no âmbito da Administração Pública Federal. Como se trata de determinação de caráter preventivo, considero mais prudente que a controvérsia seja apreciada pelo Tribunal doravante, nos processos em que surgir, até mesmo como forma de se conceder o contraditório, em especial, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), a fim de que exponha a sua interpretação sobre a matéria.
  16. Por tais razões, reputo que seja suprimida a determinação contida no subitem 9.2.3 do acórdão adversado. (grifado)
33. Embora a mencionada decisão tenha optado por não conferir caráter definitivo ao assunto, oportunizando a extensão do debate para processos posteriores, com mais subsídios, deixa assente o posicionamento de que não há amparo legal para a emissão de notas fiscais por serviços prestados por terceiros, no âmbito dos contratos de publicidade, em nome do anunciante, à exceção dos serviços de veiculação, definidos no art. 10 do Decreto 57.690/1966.
34. Desde a prolação do Acórdão 1.879/2011-TCU-Plenário, não foram expedidos novos normativos que tenham alterado a regência das contratações de publicidade, no que tange ao faturamento de serviços prestados por terceiros, de modo que se entendem mantidos os fundamentos que ensejaram a decisão.
5. Em consequência, a Selog formula proposta no sentido de que se esclareça ao consulente que “os serviços especializados prestados por terceiros, exceto no caso de veiculação, devem ser faturados diretamente em nome da agência contratada, assim como se dá nos contratos administrativos de modo geral”.

## II

6. Ante o exposto, passo ao exame do primeiro questionamento.
7. Registro, inicialmente, que acompanho para este primeiro quesito a proposta de encaminhamento ofertada pela Selog, a qual se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte, razão pela qual incorporo os fundamentos esposados em sua peça técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.
8. Preliminarmente, cabe destacar que as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda estão dispostas na Lei 12.232/2010. Conforme o art. 1º, § 2º, desta norma, as Leis 8.666/1993 e 4.860/1965 são aplicadas de forma complementar.
9. Nos termos do art. 2º, **caput**, da Lei 12.232/2010, consideram-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.

10. O referido artigo trata, ainda, das denominadas atividades complementares, nos seguintes termos:

Art. 2º [...]

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

- I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;
- II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;
- III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 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. (grifos acrescentados)

11. A Lei 12.232/2010 não dispôs sobre a forma de faturamento desses chamados ‘serviços especializados’, os quais, como visto, integram o objeto da contratação. A referida norma legal limitou-se a regular a forma de faturamento, em seu art. 15, dos serviços de veiculação, normalmente desempenhados por empresas de comunicação (televisão, rádio, jornal, etc...):

Art. 15 Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

12. Na legislação pátria, não se encontram referências específicas acerca da emissão de notas fiscais relativas a esses serviços prestados por terceiros, à exceção do tratamento conferido pelo Decreto 57.690/1966, especificamente aos serviços de veiculação.
13. O referido decreto regulamenta a execução da Lei 4.860/1965, dedicando a segunda seção do seu Capítulo I (Dos Publicitários) aos denominados veículos de divulgação, definidos no art. 10 como qualquer meio de divulgação visual, auditiva ou audiovisual capaz de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecido pelas entidades sindicais ou associações civis representativas de classe, legalmente registradas.
14. O art. 15 do sobredito decreto não deixa margem de dúvidas quanto à forma de faturamento dos serviços prestados pelos veículos de divulgação, impondo-se que seja feito em nome do anunciante (contratante - ente da administração pública) e não do contratado (agência de publicidade).
15. Quanto aos demais serviços complementares às ações publicitárias, como assinala a Selog, “não há qualquer previsão que autorize que sejam faturados em nome do anunciante”.
16. E, na ausência de regulamentação específica, conforme já mencionado no art. 1º, § 2º, da Lei 12.232/2010, “aplicam-se os princípios de licitações e contratos previstos na Lei 8.666/1993”. Portanto, conforme a unidade técnica, “o tratamento a ser conferido ao faturamento de serviços complementares deverá seguir os ditames dessa norma”.

17. A unidade técnica também assevera que, “segundo o art. 2º da Lei 8.666/1993, a formação de vínculo contratual entre a Administração Pública e o prestador de serviços ou fornecedor de bens deve ser precedida de licitação, com exceções previstas na própria lei”.
18. Ainda de acordo com a unidade técnica, “com relação aos serviços complementares, afetos aos de publicidade, prestados por terceiros, não há que se falar em relação jurídico-contratual com a Administração Pública, tendo em vista que a formação desse vínculo deve, necessariamente, percorrer os procedimentos previstos na Lei de Licitações e Contratos, o que não ocorre na sistemática de execução desses serviços, quando intermediados pelas agências”.
19. Diante dessas considerações, arremata a Selog:
  22. Desse modo, a emissão de notas fiscais desses serviços contra a Administração instituiria obrigação de pagamento para um terceiro, cuja relação contratual não foi formalizada, caracterizando afronta ao art. 62 da Lei 8.666/1993, que trata da obrigatoriedade do instrumento contratual para as modalidades de concorrência, tomada de preços, dispensas e inexigibilidades, nos termos descritos. (grifos acrescidos)
20. A leitura atenta do art. 14 da Lei 12.232/2010 permite concluir que esses serviços complementares fornecidos por terceiros à contratada, deverão ser honrados pela contratada, e não pela contratante, conforme transcrição a seguir:

Art. 14. 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 § 1º do art. 2º desta Lei.
21. Deve-se atentar que, em contratos de obras públicas regidos pela lei geral de licitações, as subcontratações são amplamente utilizadas para o fornecimento de serviços específicos alheios à atividade econômica da contratada. Em uma obra de edificação, os serviços de elevadores são subcontratados, porém a relação jurídica dessa empresa é apenas com a empresa de engenharia civil contratada pela administração pública, a qual compete garantir a fiel execução do objeto contratado.
22. Assim sendo, acompanhando a unidade técnica, proponho que seja respondido ao consulente para o primeiro questionamento que, por falta de amparo legal, os serviços complementares prestados por empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, não podem ser faturados diretamente em nome do órgão/entidade da administração pública contratante.
23. Resposta no sentido inverso possibilitaria a criação de um vínculo informal por parte do ente estatal contratante com empresas que não passaram pelo crivo da licitação, situação contrária a diversos princípios que regem a administração pública, em especial aos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.
24. Deve ser considerado que a resposta à consulta formulada por autoridades legitimadas tem caráter normativo e se aplicaria a todos os entes federativos. O cenário descrito no parágrafo anterior possibilitaria que união, municípios e estados, por meio de um contrato celebrado com uma empresa de publicidade, realizassem pagamentos diretamente a empresas terceiras subcontratadas, que não se submeteram ao escrutínio de um processo licitatório.
25. O segundo questionamento formulado pelo consulente provém da alegação de agências de publicidade, no âmbito de contratações da Embratur, no sentido de que “a emissão de notas fiscais em nome da agência contratada as tornaria responsáveis pelo pagamento dos serviços prestados por terceiros e, quando emitissem nota fiscal em nome da contratante, esta seria

tributada pelo valor integral da nota fiscal, acarretando nova incidência do tributo, uma vez que o fornecedor externo já teria pago os impostos sobre o valor da sua fatura”. (grifos acrescidos)

26. Diante da resposta que proponho seja dada ao consulente para o seu primeiro questionamento, considero prejudicada essa segunda questão por ele formulada ao TCU.
27. Além desse ponto, entendo que foge da competência do TCU, em sede de consulta, pelo caráter normativo que sua resposta possui, responder a dúvidas na interpretação de matérias de direito tributário, matéria de competência concorrente dos entes federativos consoante inciso I do art. 24 da Constituição Federal Brasileira.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de abril de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Ministro-Substituto

## VOTO REVISOR

Trata-se de consulta encaminhada pelo Ministro de Estado do Turismo acerca da forma de faturamento e pagamento a empresas subcontratadas por agências de publicidade para serviços não relacionados à veiculação.

2. São dois os questionamentos trazidos pela autoridade consulente:

“a) as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante?

b) caso as subcontratadas devam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965), como ficaria a questão da tributação das agências de publicidade?”

3. A Selog e o eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, em Voto disponibilizado na Sessão Plenária de 31/8/2016, apresentaram proposições divergentes quanto ao deslinde a ser dado a cada questão.

## II

4. Segundo a unidade técnica, a Lei 12.232/2010, ao disciplinar a licitação e a contratação de serviços de publicidade, não apresenta disposições específicas sobre a forma de faturamento desses serviços. Informou a Selog que, no nível infralegal, o art. 15 do Decreto 57.690/1966 regulamenta apenas o faturamento dos serviços prestados por veículos de divulgação, determinando que este seja feito em nome do anunciante.

5. Assim, diante do silêncio da Lei 12.232/2010, a unidade técnica apontou que o tratamento a ser dado à matéria segue os ditames da Lei 8.666/1993, conforme autorizado pelo art. 1º da lei específica. Nesse contexto, a instrução lembrou que, a teor do art. 2º da Lei 8.666/1993, a licitação deve preceder a formação da relação jurídico-contratual com a Administração Pública. Como os serviços complementares de publicidade subcontratados não foram objeto de licitação, não há vínculo entre o subcontratado e a Administração, no entender da Secretaria. Consequentemente, defende que não é cabível a emissão de nota fiscal diretamente por esse terceiro em nome da Administração e a consequente realização de pagamento. Concluindo, a unidade técnica entendeu que o pagamento pelos serviços prestados em complementaridade aos serviços de publicidade deve ser realizado à conta da agência de publicidade com quem a Administração mantém vínculo contratual.

6. Ainda de acordo com a Selog, essa conclusão encontra respaldo no art. 14 da Lei 12.232/2010, que estabelece que os bens ou serviços especializados são fornecidos ao contratado (agência de publicidade) e que, portanto, não há fundamento para que as notas fiscais referentes a esses serviços sejam emitidas em nome da Administração Pública.

7. Com referência à segunda questão, a Selog registrou que existem orientações de órgãos fazendários que apontam para a exclusão dos valores relativos aos serviços especializados da base de cálculo dos tributos a serem retidos nos serviços de publicidade, mediante seu destaque individualizado na nota fiscal emitida pelo anunciante, o que afastaria a dupla incidência do tributo, mas alertou que a matéria ultrapassa o âmbito de atuação do TCU, recomendando a consulta específica aos órgãos competentes, para obtenção dos esclarecimentos necessários.

## III

8. No Voto disponibilizado na sessão de 31/8/2016, o eminente Relator divergiu da Selog, afirmando que, ao tratar da subcontratação, o art. 72 da Lei 8.666/1993 nada dispõe sobre a forma de

remuneração da subcontratada, nem sobre sua relação com a Administração. Por conseguinte, defendeu que não há vedação ao faturamento da subcontratada em nome da Administração e o recebimento do pagamento diretamente por ela. E defendeu a manutenção do vínculo existente entre a Administração e a contratada, única responsável pelo cumprimento das obrigações contratadas, bem como a inexistência de vínculo obrigacional entre a subcontratada e o ente público contratante.

9. Prosseguindo, o nobre Relator sustentou que o pagamento direto à subcontratada consiste apenas em modificação formal, de cunho contábil, no procedimento de pagamento. Nessa esteira, apontou que a contratada permaneceria na condição de titular dos créditos pelos serviços prestados e responsável por informar ao ente público contratante sobre a realização dos serviços subcontratados. Entendeu que os pagamentos seriam efetuados pela contratante por meio de depósito bancário, mas na conta da subcontratada. A seu ver, para resguardar a Administração, bastaria a previsão contratual de que a obrigação de pagamento à contratada extinguir-se-ia mediante a comprovação do depósito dos respectivos valores na conta corrente da subcontratada.

10. Segundo defendido, a omissão da Lei 8.666/1993 quanto à forma de remuneração da subcontratada não se constitui em vedação ao procedimento por falta de amparo legal, já que a questão admitiria solução com base nos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, em vez da legalidade estrita.

11. Aplicando supletivamente aos contratos administrativos os princípios da teoria geral dos contratos, conforme autorizado pelo art. 54 da Lei 8.666/1993, o Relator entendeu que se poderia encontrar o fundamento jurídico para o procedimento no art. 308 do Código Civil [“o pagamento deve ser feito ao credor ou a quem de direito o represente (...)”]. Nesse caso, sustenta que a subcontratada estaria agindo como representante da contratada/credora e, como já mencionado, não integraria a relação jurídico-contratual.

12. Ressaltou o Voto que a possibilidade de se adotar tal procedimento estaria condicionada à existência de cláusula no edital e no contrato autorizando a contratada a indicar a subcontratada para receber parte das importâncias devidas no âmbito da prestação de serviços. Nos casos de contratos em andamento, entendeu o Relator que bastaria a formalização de aditivo para inserção da referida cláusula.

13. Por fim, o Relator lembrou que o faturamento direto é admitido expressamente na Lei Complementar 123/2006 nos casos de subcontratação em favor de microempresas e empresas de pequeno porte.

14. Com relação ao segundo questionamento desta consulta, o Voto concluiu que este restou prejudicado ante o desfecho exposto.

#### IV

15. Embora louvando a excelência do Voto elaborado pelo Ministro Vital do Rêgo naquela oportunidade, peço vênia por divergir da solução apresentada e acolher o entendimento da Selog relativo ao primeiro quesito desta consulta.

16. De igual modo, louvo o esforço empreendido pela unidade técnica no exame do segundo ponto trazido pelo consulente, mas penso que a conclusão deva ser diversa.

17. Não obstante o eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa, atuando em substituição ao Ministro Vital do Rêgo, apresente agora Voto consentâneo com a linha de entendimento que defendo, penso ser necessário expor as razões que me levaram a divergir do Voto originalmente disponibilizado em 31/8/2016.

#### V

18. A primeira questão objeto de consulta refere-se à possibilidade de as empresas subcontratadas para o fornecimento de bens ou a realização de serviços, exceto os de veiculação, no



âmbito das contratações de agências de publicidade pela Administração emitirem fatura em nome do ente público e receberem diretamente o pagamento.

19. A matéria em exame trata da aplicação das normas de Direito Financeiro e Contabilidade Pública ou, mais simplesmente, das normas que disciplinam a gestão de recursos públicos. Em especial, examina-se o disciplinamento da realização da despesa pública, ou seja, o momento em que os recursos deixam os cofres públicos em contraprestação a bens ou serviços adquiridos para concretizar as finalidades do Estado e as políticas públicas. Não custa repisar que tais normas têm caráter cogente e que sua aplicação deve estar emoldurada pelo princípio da legalidade, exatamente porque tratam de disciplinar o “momento crítico” em que recursos públicos “deixam os cofres públicos”. Esse é, portanto, o norte que deve ser seguido na solução do problema posto.

20. Conforme demonstrado nos pareceres, a legislação prevê apenas duas possibilidades em que é permitido o faturamento direto pela subcontratada em nome da Administração: na prestação de serviços de veiculação (art. 15 do Decreto 57.690/1966) e na subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte (Lei Complementar 123/2006). Defende a Selog que o silêncio da lei torna sem amparo a extensão do procedimento às demais situações.

21. Concordo com a posição da Selog. A falta de disciplinamento das demais situações não se trata de lacuna a ser suprida, mas de silêncio eloquente. Ou seja, “se a lei não disse, é porque não quis dizer”. Em matéria de Direito Financeiro, não se pode equiparar o proceder do gestor público ao de um gestor privado, a quem é permitido fazer tudo o que não é proibido. Aliás, essa é uma questão de segurança jurídica para o próprio gestor público. E, se assim não fosse, não estariam o Ministro de Estado do Turismo e a Embratur buscando a orientação desta Corte.

22. Sob o enfoque da natureza das normas que regulam a realização de despesa e do princípio da legalidade, tem-se que **o procedimento excepcional suscitado na consulta somente pode ser admitido se previsto em lei ou regulamento**. E é exatamente isso que ocorre na exceção trazida pelo Relator, o art. 48, II e § 2º, da Lei Complementar 123/2006, que assim dispõe:

“Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

[...]

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

[...]

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, **os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.**” (Grifo do Revisor.)

23. Veja-se que o procedimento excepcional encontra-se precisa e completamente regulado do ponto de vista da realização da despesa. Ou seja, caso haja a subcontratação de microempresa ou EPP, a norma **autoriza** o gestor a empenhar e pagar diretamente a subcontratada. Ora, foi necessário que a lei autorizasse explicitamente a adoção do procedimento no caso das microempresas e EPPs. Isso indica que não há como extrapolar esse procedimento para outras situações não fundamentadas em legislação. Confirma-se, assim, que as normas de pagamento da despesa devem ser aplicadas nos estritos limites de suas previsões.

24. Considerando que a matéria dispõe de disciplinamento específico no âmbito do Direito Administrativo e das Finanças Públicas, também não vejo como estender à Administração Pública o instituto da representação previsto no art. 308 do Código Civil.

25. Caso fosse admitido, o procedimento excepcional, não autorizado em lei, apresentaria dificuldades de implementação, tanto de ordem legal, como de ordem prática.

26. Tem-se que, previamente a cada pagamento direto, deveria ser comprovado pela subcontratada sua regularidade fiscal e com a seguridade social, porque **não é aceitável que a**

**Administração efetue pagamentos a quem não cumpre suas obrigações fiscais.** A realização de pagamentos decorrentes da aquisição de bens e serviços pela Administração a beneficiários em situação de irregularidade fiscal viola o princípio da moralidade administrativa. Por via reflexa, também viola o espírito do art. 195, § 3º, da CF e do art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, uma vez que, ao exigir que os contratados pela Administração estejam em situação de regularidade com o fisco e com a seguridade, tais normas buscam evitar que recursos públicos beneficiem aqueles que descumprem suas obrigações tributárias e, por esse motivo, prejudicam toda a sociedade brasileira.

27. Do ponto de vista prático, não vejo vantagem para a Administração em realizar os referidos pagamentos diretos. Veja-se que os requisitos legais acima apontados não poderiam ser abandonados. Logo, os procedimentos administrativos para processamento de pagamentos multiplicar-se-iam, já que o pagamento de cada contrato poderia ser desdobrado em muitos outros, a depender da existência de subcontratações, com a necessidade de verificação da situação fiscal de cada uma das subcontratadas. Imagine-se a situação de um ministério, de um grande banco ou, indo além do contexto das contratações de serviços de publicidade, de um único contrato de obras, com dezenas de subcontratados...

28. Vê-se, claramente, que a realização de pagamentos diretos a subcontratados fora das hipóteses atualmente previstas na legislação somente traria vantagens às empresas contratadas, que obteriam simplificação em seus procedimentos tributários.

29. De todo o exposto, é forçoso concluir que não há amparo legal ou regulamentar para que a Administração Pública efetue pagamentos diretamente às empresas subcontratadas para o fornecimento de bens ou a realização de serviços no âmbito das contratações de agências de publicidade, exceto nos casos explicitamente disciplinados nas normas.

## VI

30. O segundo ponto trazido na consulta indaga sobre a forma de tributação das agências de publicidade caso as subcontratadas possam emitir as notas fiscais de serviços terceirizados (exceto os de veiculação, abrangidos pela Lei 4.680/1965).

31. Segundo avalio, o questionamento refere-se a matéria tributária, o que refoge à competência desta Corte. Por conseguinte, não deve o Tribunal conhecer da consulta quanto a este ponto.

32. Ainda que assim não fosse, é de se ressaltar que as conclusões delineadas na seção anterior tornam prejudicada a resposta ao questionamento.

Feitas as considerações cabíveis, peço, mais uma vez, vênias para discordar do eminente Relator e submeto a este colegiado o acórdão adiante exposto:

*“9.1. conhecer da consulta quanto à primeira questão apresentada, referente à possibilidade de faturamento em nome do órgão ou entidade da Administração Pública contratante e o correspondente recebimento do pagamento diretamente pelas empresas subcontratadas por agências de publicidade para serviços de publicidade não relacionados à veiculação, no âmbito das contratações realizadas pela Administração Pública, visto que restam preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do RI/TCU;*

*9.2. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, esclarecer ao consulente que não há amparo legal ou regulamentar para que a Administração Pública efetue pagamentos diretamente às empresas subcontratadas pelas agências de publicidade para o fornecimento de bens ou a realização de serviços no âmbito das contratações de serviços de publicidade realizadas pela Administração Pública, exceto nas hipóteses explicitamente previstas na legislação, a saber, o art. 48, II e § 2º, da Lei Complementar 123/2006 e o art. 15 do Decreto 57.690/1966;*

*9.3. não conhecer da consulta quanto à segunda questão apresentada, referente à tributação das agências de publicidade no caso de emissão de notas fiscais por empresas subcontratadas, visto que a*

*matéria refoge à competência desta Corte, não preenchendo os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e 265 do RI/TCU;*

*9.4. dar ciência deste acórdão, acompanhado dos elementos que o fundamentam, ao consulente;*  
*e*

*9.5. arquivar este processo.”*

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de abril de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Revisor

## ACÓRDÃO Nº 720/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.265/2015-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III - Consulta.
3. Interessado: Ministério do Turismo.
4. Órgão: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Ministro do Turismo, Sr. Vinícius Nobre Lages, acerca da “aplicação das Leis 12.232/2010, 8.666/1993, 4.680/1965 e Decretos 57.690/1966 e 4.563/2002 e da Lei Complementar 123/2006, a partir da tentativa de interpretação dos entendimentos do TCU, manifestados nos Acórdãos 355/2006, 965/2011 e 1879/2011, todos do Plenário”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer parcialmente da consulta, apenas em relação a primeira questão, se as empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, podem emitir notas fiscais em nome do órgão/entidade da Administração Pública contratante, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

9.2. não conhecer da consulta em relação ao segundo quesito, relativa a questão da situação tributária das agências de publicidade, caso as subcontratadas emitissem notas fiscais diretamente ao contratante, em razão de a matéria não ser de competência desta Corte, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCU;

9.3. responder ao consulente que, por falta de amparo legal, os serviços complementares prestados por empresas subcontratadas por agências de publicidade, que não estejam prestando serviços de veiculação, não podem ser faturados diretamente em nome do órgão/entidade da administração pública contratante;

9.4. enviar cópia deste acórdão ao consulente;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 11/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/4/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0720-11/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor), Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado que não participou da votação: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício