

ANÁLISE ECONÔMICA DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE PUBLICIDADE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA*

Liza Fernanda Fernandes Ribeiro Villas-Bôas Agra

Resumo: O relatório tem como finalidade realizar uma análise econômica do contrato de publicidade entre agências de propaganda e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, à luz da teoria da agência, com base no contrato-modelo disponibilizado pela Secretaria Especial de Serviços de Comunicação da Presidência da República do Brasil e que é regido pela Lei n.º 12.232/2010. E tem ainda como objetivo geral verificar a adequação das regras estabelecidas para contratação do serviço e como objetivos específicos verificar se as regras de licitação acerca da qualidade da contratação, as regras remuneratórias e as regras de monitoramento resultam em incentivo à agência de propaganda para alcançar o objetivo de comunicação do Poder Executivo Federal.

Palavras-Chave: Análise Econômica do Direito. Análise

* Relatório apresentado como requisito parcial à avaliação da disciplina Análise Econômica do Direito do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano letivo 2018/2019. O presente Relatório foi redigido com base nas regras no novo acordo ortográfico. As notas de rodapé foram citadas de acordo com as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. As referências bibliográficas científicas encontram-se separadas das referências de apoio (legislação, notícias e matérias) e encontram-se organizadas por ordem alfabética. Com relação às referências à legislação, optou-se apenas por citar o dispositivo nas notas de rodapé, colocando-se o sítio da internet com a legislação ao final nas referências de apoio. O trabalho analisou ainda o modelo de contrato disponibilizado pela Secretaria Especial de Comunicação Social – SECOM, da Presidência da República Federativa do Brasil. Assim, optou-se por não trazê-lo como anexo ao presente trabalho, em razão do número de páginas, mas apenas fazer referência ao sítio da internet em que se encontra disponível o modelo de contrato.

Econômica do Contrato. Teoria da Agência. Serviço de Publicidade. Contratação de Agência de Propaganda.

Sumário: 1 Introdução. 2 Da Análise Econômica. 2.1 Da Teoria da Agência. 3 Da Análise da Contratação do Serviço de Publicidade. 3.1 Dos agentes do processo de contratação. 3.2 Das razões da contratação do serviço de publicidade. 3.3 Do objeto do contrato do serviço de publicidade. 3.4 Da multiplicidade de principais. 3.5 Da multiplicidade de agentes. 3.6 Das regras que visam atender a qualidade da contratação. 3.6.1 Do tipo de licitação. 3.6.2 Da escolha da Subcomissão Técnica. 3.6.3 Da equipe mínima e impossibilidade de subcontratar. 3.6.4 Da certificação de qualificação técnica. 3.6.5 Da análise. 3.7 Das formas de remuneração das agências de propaganda. 3.7.1 Da produção da ação publicitária. 3.7.2 Da veiculação. 3.7.3 Do plano de incentivo e das vantagens obtidas em negociação de compra de mídia. 3.7.4 Dos custos de serviços internos. 3.7.5 Da hipótese de pagamento por “fee”. 3.7.6 Da análise da remuneração. 3.8 Do planejamento da contratação do serviço de publicidade. 3.9 Da responsabilidade contratual e dos casos de responsabilização da agência de propaganda. 3.10 Dos custos de monitoramento pela Administração Pública. 3.11 Dos critérios técnicos de mídia e do investimento em mídia digital. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO



Segundo dados do Grupo de Mídia de São Paulo, o Brasil encontra-se em 6.º lugar entre os países que mais investem com a compra de tempos e espaços publicitários em veículos de divulgação¹ em uma

¹ O Grupo de Mídia de São Paulo utiliza dados de pesquisa realizada pela Zenith Optimedia e divulgados em seu Relatório Advertising Expenditure Forecasts – dezembro 2017.

Cf. GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. *Relatório Mídia Dados Brasil 2018*, p.

lista de 25 (vinte e cinco) países, com um valor de investimento no setor de US\$ 13,2 bilhões de dólares em 2017, estando atrás apenas de Estados Unidos, China, Japão, Reino Unido e Alemanha, sendo que a publicidade no meio internet respondeu por 36,5% do total das despesas com publicidade.

Outra fonte indica que o investimento em mídia em 2017 foi de R\$ 16,4 bilhões de reais, com base em pesquisa realizada junto a 75 (setenta e cinco) agências de propaganda. Em 2018, foi de R\$ 16,5 bilhões de reais, com base em pesquisa junto a 78 (setenta e oito) agências de propaganda.²

Em 2016³, apenas para se ter uma ideia da dimensão do gasto com contratações de serviços de publicidade pelo Poder Executivo Federal (incluindo gastos com produção e veiculação de peças publicitárias e, apesar de não ser o mesmo exercício para permitir uma maior comparabilidade de dados), o valor foi de R\$ 1,5 bilhão de reais, o que representa aproximadamente

478. Disponível em: <http://midadados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf> e <https://www.zenithmedia.com/wp-content/uploads/2018/03/Adspend-forecasts-December-2017-executive-summary.pdf>. Acesso em 8/8/2019.

² O CENP começou a expedir este Relatório de Mídia em 2017 com base nos pedidos de inserção faturados pelas agências de propaganda.

Cf. CONSELHO EXECUTIVO DE NORMAS-PADRÃO – CENP. *Relatórios CENP-Meios 2017 e 2018*. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/cenp-meios?id=2>. Acesso em 8/8/2019.

³ INSTITUTO PARA ACOMPANHAMENTO DA PUBLICIDADE - IAP. *Tabela sobre gastos com publicidade no Governo Federal*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/uniao-gasta-r-15-bi-com-propaganda-em-2016-estatais-puxam-queda-de-27/>. Acesso em 17/08/2019.

A Administração Pública Federal no Brasil não gera dados unificados sobre o total de gastos com as contratações de publicidade, tendo em vista que compete a cada órgão individualmente divulgar, em seus sítios na rede mundial de computadores, os gastos com publicidade nos termos do artigo 15 da Lei n.º 12.232/2010. Em 2016, foi o último ano que o Instituto para Acompanhamento da Publicidade - IAP publicou dados unificados sobre os gastos do Governo Federal, em razão de seu acordo com a Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM ter terminado. O Instituto era mantido pelas agências de propaganda contratadas pelo Governo Federal e baseava seus dados a partir dos pedidos de inserção faturados pelas agências de propaganda contratadas pelo Poder Executivo Federal.

10% do investimento total em mídia dos anos seguintes.

De forma geral, a eficiência das contratações governamentais são alvo de constante preocupação no Brasil, em razão de muitas vezes perseguir-se o menor preço em detrimento de qualidade e as entregas acabarem comprometidas. Contudo, o critério de escolha do setor levou aqui em consideração a dimensão do montante gasto com publicidade pela Administração Pública Federal no país, razão pela qual se entende ainda mais relevante o questionamento quanto à adequação do modelo de contratação.

Portanto, pretende-se analisar a dinâmica de contratação do serviço de publicidade pela Administração Pública prevista na Lei n.º 12.232/2010 e no modelo de contrato anexado ao modelo de edital disponibilizado pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República Federativa do Brasil – SECOM⁴ para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como os mecanismos de remuneração das agências de propaganda, à luz da teoria econômica do contrato, em especial a partir da teoria da agência.

A contratação do serviço de publicidade pela Administração Pública Federal dá-se com base nos normativos a seguir: (i) Lei n.º 4.680/1965, que dispõe sobre a profissão de publicitário e de agenciador de propaganda e dá outras providências; (ii) Decreto n.º 57.690/1966, que aprova o regulamento para a execução da Lei n.º 4.680/1965; (iv) Normas-Padrão da Atividade Publicitária, expedidas pelo Conselho Executivo de Normas Padrão; (v) Lei n.º 12.232/2010, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratações pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (vi) Decretos n.º 6.555/2008 e 9.669/2019, que tratam

⁴ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Modelo de Edital para a contratação do serviço de publicidade*, p. 72. Disponível em: <https://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/modelos-de-edital-de-servicos-de-publicidade>. Acesso em 17/08/2019

das ações de comunicação do Governo Federal e das competências da Secretaria Especial de Comunicação Social vinculada à Presidência da República; (vii) Metodologia de seleção interna de agência, publicada pela SECOM com base no artigo 2.º, §4º, da Lei n.º 12.232/2010; (viii) Modelo de contrato anexado ao modelo de edital de licitação disponibilizado no site da SECOM para a contratação do serviço de publicidade pela Administração Pública Federal.

Dessa forma, a partir da análise da legislação, tem-se como objetivo geral do estudo analisar se o modelo de contratação previsto na Lei n.º 12.232/2010 e disponibilizado pela SECOM traduz-se numa escolha eficiente para a Administração Pública, ao analisar a relação entre agência de propaganda e anunciante da Administração Pública a partir da teoria da agência.

E, como objetivos específicos, responder se a forma de remuneração das agências de propaganda traduz-se em incentivo para alcançar os objetivos do principal (Administração Pública); se as regras que buscam a qualidade da licitação efetivamente garantem tal qualidade e se o monitoramento do contrato pela Administração Pública também é o mais adequado para corrigir os desvios do agente em relação ao objetivo do principal.

2 DA ANÁLISE ECONÔMICA

A Análise Econômica do Direito possui os seguintes tipos de abordagem: analisar os efeitos das normas; explicar porque elas existem e decidir que regras devem ser estabelecidas.⁵

Assim, para se realizar uma análise econômica do direito, deve-se fazer os seguintes questionamentos: a) como os agentes econômicos que atuam no mercado comportam-se diante das regras atuais (diagnóstico) e b) como uma possível alteração de

⁵ MACKAAY, Ejan e ROUSSEAU, Stéphanie. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 666.

regra jurídica alteraria a estrutura de incentivos para verificar como passariam a ser os comportamentos (prognose). Ao responder a estas perguntas, faz-se uma análise positiva (como é), para então poder seguir para uma possível análise normativa (como deveria ser).⁶

Na fase de diagnóstico, é importante ressaltar que, do ponto de vista econômico, o direito é um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios aos agentes que pautam seus comportamentos em função de incentivos.⁷

Pode-se dizer ainda que a opção pelo contrato do ponto de vista econômico representa uma alternativa ao mercado, por um lado, que apesar de possuir menos custos iniciais, deixa os agentes mais suscetíveis a riscos. E, por outro lado, o contrato também representa uma alternativa à integração, que tem mais custos iniciais, mas resulta em uma vantagem quando se tem mais riscos.⁸

O objetivo do contrato é, assim, o de chegar a uma solução intermediária que garanta um nível de satisfação para ambas as partes (ganho de Pareto)⁹.

Assim, o contrato pode ser considerado um conjunto de compromissos interdependentes que gozam de proteção legal e, portanto, em caso de incumprimento, o prejudicado poderá recorrer ao Estado para exigir seu cumprimento, o ressarcimento ou a punição do incumpridor. No entanto, o Estado não pode garantir a proteção de todas as partes e há que se questionar quais compromissos merecem proteção legal e como deve agir em caso de incumprimento.¹⁰

⁶ GICO, Ivo. *Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito*. EALR, V.1, n.º1, p. 7-32, jan-jun 2010, p. 21.

⁷ *Ibidem*, p. 20.

⁸ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 149.

⁹ MACKAAY, Ejan e ROUSSEAU, Stéphane. *Op. cit.*, p. 405; ARAÚJO, Fernando. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁰ RODRIGUES, VASCO. *Análise Econômica do Direito*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 119.

Ainda pode-se dizer que a contratação tem três grandes objetivos de eficiência: gerir riscos entre as partes (*least cost risk bearer*); alinhar incentivos quando obste a assimetria informativa ou as margens de oportunismos; reduzir custos de transação, não apenas iniciais de busca, mas também de prevenção; combate ao oportunismo e ao *holdup* ¹¹.

As diferentes abordagens econômicas para análise dos contratos levam em conta: a racionalidade dos agentes; a informação entre as partes; as instituições externas. ¹² Nesse sentido, pode-se dizer que existem as seguintes formas de investigação econômica dos contratos como alternativa à análise econômica proposta pela microeconomia, com o modelo walrasiano, são elas: teoria dos incentivos (*incentive theory*); teoria do contrato incompleto (*incomplete-contract theory*) e teoria dos custos de transação (*transaction-costs theory*).

A teoria dos incentivos tem como tema central a revelação de incentivos assegurados por remuneração. Já a teoria do contrato incompleto dá ênfase para o problema da inverificabilidade¹³ de obrigações contratuais como foco à atribuição de direitos residuais de decisão como defesa contra o *hold up*. Por fim, a teoria dos custos de transação que se concentra na criação de procedimentos de decisão *ex post* e no reforço da tutela de confiança.¹⁴

Dessa forma, pode-se dizer que uma das finalidades da análise econômica dos contratos seria tentar responder porque os contratos não oferecem algumas vezes garantias de Pareto,

¹¹ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 106.

¹² *Ibidem*, p. 206.

¹³ Segundo Fernando Araújo, o inacabamento involuntário que se prende a questões estruturais, como as da simetria informativa (que impede as partes de esgotarem o domínio das estipulações possíveis), da insusceptibilidade de supervisão de conduta de uma das partes pela outra (a inobservabilidade), ou da insusceptibilidade de supervisão da conduta de ambas as partes por um terceiro (inverificabilidade). Cf. *Ibidem*, p. 151.

¹⁴ *Ibidem*, p. 206.

em razão de externalidades; informação assimétrica; poder de mercado; capacidade e racionalidade limitada.¹⁵

2.1 DA TEORIA DA AGÊNCIA

No presente trabalho, buscou-se fazer a análise dos incentivos do contrato de publicidade, portanto, a partir da relação entre principal e agente, tendo em vista que uma das formas de se abordar a relação de agência é por meio dos incentivos com ênfase nos aspectos remuneratórios.

A Teoria da Agência foi formalizada por Jensen e Meckling¹⁶, os quais entenderam que a relação de agência dá-se quando uma pessoa (principal) envolve outra (agente) para desempenhar um serviço em seu nome, delegando autoridade na tomada de decisão. Assim, a delegação envolve um dever de cuidado ou esforço por parte do agente que irá realizar a tarefa para o principal.¹⁷

A principal motivação dos contratos para a Teoria da Agência é a transferência de riscos e o alinhamento de incentivos.¹⁸ Assim, sob o ponto de vista jurídico, pode-se dizer que a

¹⁵ MACKAAY, Ejan e ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 408.

¹⁶ JENSEN, Michael and MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of Financial Economics 3, July 1976, p. 308. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em 17/08/2019.

We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. (Tradução Livre).

¹⁷ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 1. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872> Acesso em 17/08/2019.

“This lecture is about agency models and agency relationships. An agency relationship, in its simplest version, is a relationship in which one person, the “principal,” benefits when another person, the “agent” performs some task with care or effort.” (Tradução Livre)

¹⁸ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007,

preocupação gira em torno do desvio das funções do agente. Já sob o ponto de vista econômico, compreende-se que o agente será incentivado a beneficiar o principal caso seja bem remunerado.¹⁹

Na relação principal-agente, o agente tem uma tendência de não se esforçar, porque o comportamento racional seria o de ganhar mais com o menor esforço possível e tendo em vista que o principal não tem mecanismos ou mesmo conhecimento para monitorar o nível de esforço do agente, o que se pode denominar de problema de agência.²⁰

Assim, os agentes podem prometer usar o esforço, mas tendo em vista que o esforço não é observável, não há como o principal confiar na promessa do agente sem uma garantia. Nesse contexto, diz-se que existe uma insusceptibilidade de supervisão da conduta do agente pelo principal, o que se denomina inobservabilidade e é este caráter inobservável da conduta do agente que impede o completo alinhamento do incentivo que será estabelecido no âmbito contratual.²¹

Por outro lado, ainda com o esforço do agente, o resultado pode não ser o esperado por uma série de variáveis, razão pela qual é esperado que o contrato possua um incentivo para essa questão, ou seja, um seguro para o caso de o agente, apesar de ter se esforçado, não ter conseguido um bom resultado.²²

Para que alcance o resultado esperado com o contrato, portanto, o principal deve oferecer ao agente um incentivo, em forma de pagamento pecuniário ou outra forma de remuneração com base no nível de esforço despendido e riscos assumidos, conduzindo o agente a buscar a melhor decisão para o principal. Assim, a remuneração deve induzir o agente a escolher o nível de esforço adequado aos interesses do principal (*incentive*

p. 216

¹⁹ Ibidem, p. 597.

²⁰ POSNER, Eric. *Op. cit.*, p. 4.

²¹ ARAÚJO, Fernando. *Op. cit.*, p. 151.

²² POSNER, Eric. *Op. cit.*, p. 4.

constraint) e, ao mesmo tempo, não privar o agente de uma utilidade esperada com a pactuação do contrato (*participation constraint*).²³

Contudo, as condições para o estabelecimento de tais incentivos também não são perfeitas, já que existem assimetrias informativas, ou seja, o principal não dispõe das mesmas informações que o agente quanto ao desempenho de suas atividades. E a assimetria de informações, por conseguinte, acaba por se converter em um custo de transação, levando a dois problemas: seleção adversa e risco moral.²⁴

O principal é levado a agir em uma estratégia de seleção adversa, oferecendo um resultado mediano e que acaba por afastar os agentes de qualidade superior. E ainda leva o agente a usar estrategicamente informações privativas quando o resultado do contrato depender da sua conduta.²⁵

Portanto, a relação de agência possui uma série de custos decorrentes do não alinhamento entre os interesses do agente e do principal, que geram perdas de eficiência, ao que se denomina custo de agência.

Segundo Jensen e Meckling, custos de agência constituem-se no somatório das despesas de monitoramento, cumprimento e perdas residuais. As despesas de monitoramento referem-se ao custo de supervisão, fiscalização, auditoria e prestação de contas que o principal deve suportar para regular a conduta do agente. As de cumprimento são as suportadas pelo próprio agente para assegurar que não tomará decisões que prejudiquem o principal e as perdas residuais resultam da diferença entre o resultado das ações e opções que o principal esperaria que o agente tomasse.²⁶

²³ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 602.

²⁴ *Ibidem*, p. 283.

²⁵ *Ibidem*, p. 285.

²⁶ JENSEN, Michael and MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics* 3,

Assim, tomando-se como exemplo um contrato de publicidade com uma demanda de campanha de vacinação (para alcançar 1 milhão de crianças de até 5 anos vacinadas, sendo o público-alvo os pais, homens e mulheres de 20 a 45 anos), pode-se observar que um preço ótimo seria a agência de propaganda contratada ganhar mais (1 milhão de reais) apenas quando se esforçar para que a comunicação do poder público alcance o público-alvo definido para a campanha (ou seja, os pais das crianças de até 5 anos) e zero quando esta comunicação não tivesse o resultado esperado (ou seja, quando não houvesse efetiva vacinação das crianças apesar da campanha publicitária). Por outro lado, a agência de propaganda pode realmente ter se esforçado para alcançar o público-alvo e, mesmo assim, a comunicação não ter revertido em idas ao posto de saúde para vacinação das crianças, por outras variáveis não vinculadas à comunicação, como por aspectos pessoais ou ideológicos.²⁷

Dessa forma, com base nos principais conceitos da Teoria da Agência, quais sejam, incentivos; assimetria informativa e inobservabilidade e custos de agência, analisar-se-á a contratação do serviço de publicidade.

3 DA ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE PUBLICIDADE

3.1 DOS AGENTES DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Considera-se como principais agentes econômicos envolvidos os listados a seguir. Cabe ressaltar, outrossim, que existem agentes econômicos que atuam em uma contratação pública que podem sequer aparecer no contexto formal e, portanto,

July 1976, p. 308. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em 17/08/2019

²⁷ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 4. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

foram considerados agentes do processo de contratação apenas aqueles envolvidos no processo formal de contratação do serviço de publicidade de um anunciante do Poder Executivo Federal:

- *Órgãos e entidades da Administração Pública Federal*: é anunciante ou cliente de uma agência de propaganda o órgão ou entidade da Administração Pública Federal que utiliza a propaganda para divulgar mensagens a determinados públicos, ou seja, que pretendem contratar o serviço publicidade.
- *Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM*²⁸: além de ser anunciante governamental, desempenha a função de órgão de governança superior da comunicação do Governo Federal²⁹, por meio da qual assume o papel de coordenação do desenvolvimento e da execução de ações de publicidade classificadas como institucional, de utilidade pública e mercadológica vinculadas a políticas públicas dos integrantes do Poder Executivo Federal, que compõem o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM³⁰; coloca à disposição do SICOM modelos para a contratação dos serviços de comunicação e marketing, incluindo o serviço de publicidade; aprova os editais de licitação dos órgãos e entidades do SICOM; disponibiliza os dados de remuneração praticados pela Administração Pública

²⁸ Ainda cumpre destacar que é a Lei n.º 13.844 de 18 de junho de 2019 que atualmente prevê a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios que compõem o governo e estabelece, em seu artigo 2.º inciso II, que a Secretaria de Governo comporá a Presidência da República. E a SECOM encontra-se vinculada a esta Secretaria, nos termos do artigo 57.º, IX, da Lei n.º 13.844/2019 e 2.º do Decreto n.º 9.669/2019.

²⁹ Para o TCU, a Secom encontra-se no Centro de Governo (CG), que se trata de um grupo de instituições que fornecem apoio ao chefe do poder executivo e é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo. Cf.: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do estado (SecexAdmin), 2016, p. 5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/centro-de-governo/> Acesso em: 17/08/2019.

³⁰ Artigo 4º do Decreto n.º 6.555/2008.

Federal em seu sítio da internet, entre outras atribuições.

- *Agências de Propaganda*: é a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária que, através de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui a propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir ideias ou informar o público acerca de organizações ou instituições colocadas a serviços desse público.³¹
- *Veículos de Divulgação*: são quaisquer meios de comunicação visual ou auditiva que sejam capazes de transmitir mensagens de propaganda ao público, desde que reconhecidos pelas entidades e órgãos de classe, assim consideradas as associações civis locais e regionais de propaganda bem como sindicatos de publicitários.³²
- *Fornecedores Especializados*: são pessoas físicas ou jurídicas, previamente cadastradas pelo órgão ou entidade anunciante da Administração Pública, que poderão fornecer à agência de propaganda contratada bens ou serviços especializados relacionados às atividades complementares do contrato.³³ São consideradas atividades complementares ao serviço de publicidade o planejamento e a execução de pesquisas de opinião para o conhecimento do mercado e do público-alvo da campanha; a produção e execução técnica das peças e dos projetos publicitários criados; a criação e o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.³⁴
- *Conselho Executivo de Normas-Padrão – CENP*: é uma associação civil sem fins lucrativos criada em 1998 entre as entidades representativas dos agentes econômicos do mercado publicitário, com o objetivo de proceder a uma autorregulação das relações ético-comerciais entre anunciantes,

³¹ Artigo 3.º da Lei n.º 4.680/1965.

³² Artigo 4.º da Lei n.º 4.680/1965.

³³ Artigo 14.º da Lei n.º 12.232/2010.

³⁴ Artigo 2.º, §1.º, da Lei n.º 12.232/2010.

agências de propaganda e veículos de divulgação. É responsável por emitir as Normas-Padrão da Atividade Publicitária e atua em quatro áreas principais, sendo uma delas a certificação de qualidade técnica das agências de propaganda.³⁵ O papel do CENP nas contratações públicas foi institucionalizado por meio do artigo 4.º, *caput* e §1.º, da Lei n.º 12.232/2010 e do artigo 7.º do Decreto n.º 57.690/1966, a partir de alteração realizada por meio do Decreto n.º 4.563/2002, que faz referência às Normas-Padrão da Atividade Publicitária. Assim, a Administração Pública apenas deve contratar o serviço de publicidade de agências de propaganda que tenham obtido o certificado de qualificação técnica de funcionamento.

Dessa forma, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, buscando suprir sua necessidade de comunicação, abrem o processo licitatório para a contratação de agência de propaganda, por meio de edital, o qual, além de observar o fluxo de aprovação dentro do órgão ou entidade, também é analisado pela SECOM.

3.2 DAS RAZÕES DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE PUBLICIDADE

Do ponto de vista legal, verifica-se que a Administração Pública Federal tem como objetivo da contratação do serviço de publicidade, o desenvolvimento de quatro espécies distintas de ações publicitárias: legal; institucional; de utilidade pública e mercadológica, na forma do artigo 3.º da Instrução Normativa SECOM n.º 2, de 20 de abril de 2018³⁶.

³⁵ CONSELHO EXECUTIVO DE NORMAS-PADRÃO - CENP. Histórico. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/sobre-o-cenp/historico>. Acesso em 17/08/2019.

³⁶ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Instrução Normativa SECOM n.º 2, de 20 de abril de 2018*. Disponível em: http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes_normativas. Acesso em 17/08/2019.

Ou seja, a contratação do serviço de publicidade pode estar vinculada à realização de publicidade legal, que trata da divulgação de atos oficiais com o objetivo de atender a prescrições legais, o que é realizado exclusivamente pela Empresa Brasil de Comunicação – EBC, que é uma empresa pública³⁷.

A Administração Pública ainda pode pretender usar a publicidade como forma de divulgar para a população matérias de utilidade pública e de interesse social, como, por exemplo, campanhas de vacinação, ou seja, campanhas voltadas à educação, orientação e mobilização da população para o uso de serviços colocados à sua disposição.

No caso das empresas públicas que atuam numa relação de concorrência no mercado, a contratação do serviço de publicidade ainda pode ter objetivos de cunho negocial ou mercadológico, com a finalidade de apoiar o incremento da venda de produtos e serviços.

E ainda haverá o objetivo de realizar uma publicidade de cunho institucional, que objetiva a divulgação de atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados, com

Artigo 3.º As espécies de publicidade de que tratam as alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do inciso V do art. 3.º do Decreto n.º 6.555/2008 são assim conceituadas:

I – publicidade institucional: destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com o objetivo de atender ao

princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

II – publicidade de utilidade pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

III – publicidade mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado; e

IV – publicidade legal: destina-se à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

³⁷ Artigo 8º, inciso VII, da Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, c/c art. 9.º, §3.º, do Decreto n.º 6555/2008.

o objetivo de fortalecer instituições e estimular a participação social no debate, controle e formulação de políticas públicas ou de promover o país no exterior.

A publicidade institucional não pode ser realizada para promoção pessoal de autoridades governamentais, sob pena de violar o princípio da impessoalidade constante do artigo 37, §1.º, da Constituição Federal, e gerar responsabilidades administrativas e criminais.³⁸

Então, pode-se destacar que as principais razões para um órgão público almejar a contratação do serviço de publicidade seria o de divulgar políticas e programas a serem debatidos no espaço público; legitimar atos, ações e investimentos; posicionar ou reposicionar uma marca; conceder transparência à atuação do Governo e, conforme o perfil do anunciante governamental, apoiar a venda de produtos e serviços.³⁹

3.3 DO OBJETO DO CONTRATO DO SERVIÇO DE PUBLICIDADE

A contratação do serviço de publicidade pela Administração Pública Federal apenas pode se dar após procedimento licitatório de escolha das agências interessadas em contratar com a Administração Pública Federal, sendo estabelecido um contrato baseado nas Leis n.º 12.232/2010 e Lei n.º 8.666/1993, o qual encontra-se, no caso do Poder Executivo Federal,

³⁸ Artigo 37. § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

³⁹ Aqui, não se pode descartar que os atores políticos buscam legitimar seus atos em busca de apoio político e que estarão sujeitos ao sufrágio popular, pois, de acordo com a Teoria da Escolha Pública, as decisões políticas, além de influenciadas por diferentes agentes com poderes repartidos, ainda possuem a limitação da tomada de decisão pelo voto popular. Contudo, do ponto de vista legal, não é cabível a contratação com este objetivo. Cf. PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?* Análise Social, vol. XXXII (141), 1997.

estabelecido por meio de um contrato-modelo disponibilizado pela SECOM.⁴⁰

O serviço de publicidade é contratado por pessoa jurídica que queira divulgar conteúdos (anunciante) e que é prestado por uma pessoa jurídica especializada nos métodos e técnicas publicitárias (agência de propaganda), a qual cria e produz campanhas publicitárias relacionadas ao governo, além de distribuir a propaganda aos diversos meios de comunicação (veículos de divulgação)⁴¹, para atingimento dos diferentes públicos-alvo.

Tem por objeto, portanto, o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa (produção) e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação (veiculação).⁴²

Além da produção e veiculação das ações publicitárias, cabe esclarecer ainda que também integram o objeto da contratação, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes à pesquisa de opinião para conhecimento do público alvo das ações publicitárias; a produção e execução técnica das ações publicitárias; a criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação.⁴³

A Lei n.º 12.232/2010 prevê a exigência de intermediação das agências de propaganda para a execução do serviço de publicidade⁴⁴, a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela Administração Pública de serviços de publicidade, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

⁴⁰ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Modelo de Edital para a contratação do serviço de publicidade*. Disponível em: <https://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/modelos-de-edital-de-servicos-de-publicidade>. Acesso em 17/08/2019.

⁴¹ Artigo 8.º do Decreto n.º 57.690/1966.

⁴² Artigo 2.º da Lei n.º 12.232/2010 e Cláusula Segunda da Minuta de Contrato da SECOM.

⁴³ Artigo 2º, §1.º, da Lei n.º 12.232/2010 e Cláusula Segunda do Modelo de Contrato da SECOM.

⁴⁴ Artigo 1.º da Lei n.º 12.232/2010.

Municípios.⁴⁵

As contratações deste serviço também não podem ter objetos múltiplos, já que cuidou a Lei n.º 12.232/2010 de dispor que não poderiam ser contratados juntamente com o serviço de publicidade qualquer atividade de natureza distinta, em especial, os serviços de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou os que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza.⁴⁶

Portanto, as agências de propaganda são contratadas com o objetivo de se comunicar com os públicos-alvo de interesse para obtenção do resultado esperado com o apoio da ação de comunicação e os serviços prestados são, basicamente, a criação de campanhas que dialoguem com os diversos públicos-alvo e a elaboração de planos de mídia que contemplem os veículos de divulgação que consigam alcançar estes públicos-alvo.

Para o alcance deste objetivo, caso não optasse pela contratação de agência de propaganda, o anunciante teria que contratar individualmente diversos fornecedores de serviços especializados; preocupar-se com direitos autorais e distribuição da propaganda aos diversos veículos de divulgação. Além de ter que realizar um processo licitatório específico para cada contratação de fornecedor de serviços especializados ou de veículos de divulgação, o que certamente prejudicaria o caráter tempestivo de uma ação de comunicação.

Assim, entende-se que um dos objetivos da contratação seria o de diminuir custos de transação de contratar diversos fornecedores para atender ao objetivo de se comunicar.

3.4 DA MULTIPLICIDADE DE PRINCIPAIS

A contratação do serviço de publicidade pela Administração Pública revela-se numa relação denominada de agência,

⁴⁵ Artigo 1.º da Lei n.º 12.232/2010.

⁴⁶ Artigo 2.º, §2.º, da Lei n.º 12.232/2010.

sendo o principal (anunciante do Poder Público), que se beneficia quando o agente (a agência de propaganda) se esforça na criação de uma campanha que seja instigante o suficiente para sensibilizar o público. E, para que a mensagem alcance o público destinatário, a agência deve se encarregar tanto da contratação de fornecedores especializados para produção da campanha, quanto da contratação de veículos de divulgação para distribuição das peças que compõem a mesma.

Portanto, após a contratação da agência de propaganda, a esta caberá a prestação do serviço de publicidade, por meio do qual estabelecerá contratações complementares de fornecedores especializados para a produção técnica das campanhas solicitadas pelo anunciante e ainda distribuirá as peças publicitárias aos diversos veículos de divulgação.

Dessa forma, durante a execução contratual, a agência de propaganda deverá atuar apenas por ordem e conta do órgão anunciante, ao contratar fornecedores de serviços especializados e realizar a distribuição da campanha aos diversos veículos de divulgação, sendo que a Administração Pública Federal não estabelece uma relação jurídica direta com os fornecedores de serviços especializados e os veículos de divulgação.⁴⁷

Há que se ressaltar que, nos termos do artigo 11, da Lei 4.680/65⁴⁸, quem estabelece a principal forma de remuneração das agências de propaganda, ainda que contratadas pelo Poder Executivo Federal, que é o desconto-padrão de agência pela distribuição de conteúdos do anunciante, é o veículo de divulgação com base em sua tabela de preços. Assim, embora o anunciante contrate a agência de propaganda, quem fixa a principal

⁴⁷ Subitem 2.2 do Modelo de Contrato da SECOM e artigo 3.º da Lei n.º 4.680/1965.

⁴⁸ Art 11. 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.

Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei.

remuneração recebida pela agência de propaganda não é o anunciante, e sim os veículos de divulgação.

Do ponto de vista legal, seria cabível compreender que, com base no previsto nos artigos 693 e 694 do Código Civil Brasileiro⁴⁹, a agência estabelece com os veículos de divulgação um contrato típico de comissão. O comissário (agência de propaganda) reserva e compra, em seu próprio nome, tempo e ou espaço publicitário do comitente (veículo de divulgação), mediante prévia autorização do anunciante, em troca de remuneração (desconto-padrão de agência).

De outra sorte, do ponto de vista da análise econômica, a agência de propaganda seria agente de dois polos principais (anunciante e veículos de divulgação). Assim, como a agência de propaganda acaba por proporcionar negócios para os veículos de divulgação, pode-se pensar que a agência de propaganda atua como agente dos veículos de divulgação.

Essa dualidade contratual ganha especial relevância quando a agência de propaganda falha em sua prestação de serviço, quer seja deixando de pagar um veículo de divulgação em caso de insolvência; quer seja na contratação de veículo de divulgação que não exista (fraude) ou quando ocorrem falhas de forma geral na prestação dos serviços de publicidade à Administração Pública, o que será destacado mais adiante no âmbito da remuneração e da responsabilização da agência de propaganda.

Contudo, aqui, também é importante ressaltar a questão da bilateralidade, quando ambas as partes da relação podem ter qualidades de principais. Entende-se, assim que esta acontece quando a agência de propaganda contrata serviços especializados de fornecedores e quando distribui as ações de comunicação aos veículos de divulgação, podendo agir como principal em

⁴⁹ Art. 693. O contrato de comissão tem por objeto a aquisição ou a venda de bens pelo comissário, em seu próprio nome, à conta do comitente.

Art. 694. O comissário fica diretamente obrigado para com as pessoas com quem contratar, sem que estas tenham ação contra o comitente, nem este contra elas, salvo se o comissário ceder seus direitos a qualquer das partes.

ambas as relações, de modo que acaba por depender do esforço dos fornecedores especializados para cumprir com sua entrega junto à Administração Pública e do esforço dos veículos de divulgação. Aqui, a ocorrência de risco moral é ainda mais iminente.

O risco moral ocorre quando os fornecedores de serviços especializados e veículos de divulgação não envidam os máximos esforços para atender a agência de propaganda, quando atua como principal, que possui variável endógena, ou seja, ocorre quando uma das partes pode manipular e se beneficiar da assimetria informativa, em especial quanto ao seu grau de esforço e fidelidade, sendo que, nas relações de agência, o problema é ainda mais observado.⁵⁰

Além disso, deve-se ressaltar que, de forma geral, os órgãos e entidades públicas possuem uma área de comunicação, responsável pela gestão e fiscalização do contrato de publicidade, bem como pelo contato diário com a agência de propaganda, por meio da qual, em regra, as demandas chegam à agência de propaganda, quando então envidará os esforços necessários para realizar a campanha.

Contudo, por vezes, a aprovação final de uma campanha publicitária não se dá pela área de comunicação dos órgãos, mas sim pela autoridade da alta direção do órgão ou entidade, por se tratar de área estratégica e sensível.

Neste aspecto, além do fato de a agência de propaganda responder aos incentivos estabelecidos pelos veículos de divulgação, pode-se perceber que esta possui vários principais no âmbito da escala hierárquica do próprio órgão ou entidade anunciante, ou seja, o problema do principal múltiplo.⁵¹

A circunstância acontece com recorrência na

⁵⁰ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 287.

⁵¹ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 6. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

Administração Pública e uma campanha publicitária por vezes pode ser aprovada pela área de comunicação e ser completamente alterada pelas instâncias hierárquicas superiores, o que gera um retrabalho ou até o descarte da proposta de campanha publicitária, gerando custos não ressarcidos no âmbito da contratação.

O problema do principal múltiplo tem sido estudado no campo da análise econômica do direito e pode gerar a ineficiências no âmbito da Administração Pública, entre eles: problemas de influência sobre o agente para atuarem em benefício de um dos principais e não do bem comum; problema de seguir individualmente a direção ou duplicar o monitoramento, levando a custos de governança mais altos; problema de aumento de independência do agente, o que leva ao aumento de informações assimétricas e aumento do risco moral.⁵²

3.5 DA MULTIPLICIDADE DE AGENTES

A Administração Pública pode ainda adjudicar o objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda e realizar processos seletivos internos após a contratação, como forma de escolher a empresa que realizará determinada ação publicitária.

Após o processo licitatório, para a divisão das demandas no âmbito do contrato, deve existir, portanto, uma metodologia de escolha por parte da Administração Pública (processo de seleção interna) publicada em diário oficial por cada órgão da Administração Pública, para decidir qual das agências contratadas irá realizar uma determinada campanha publicitária⁵³.

No caso da SECOM, a metodologia encontra-se no âmbito do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade,

⁵² VOORN, Bart; VAN GENUYTEN, M.; VAN THIEL, S. *Multipli principals multiple problems: a framework for effective governance and a research agenda for joint service delivery*. *Public Administration*, jan 2019, p. 21. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/330541442>. Acesso em 17/08/2019.

⁵³ Artigo 16 da Lei n.º 12.232/2010 e subitem 2.5 do Modelo de Contrato da SECOM.

disponível em seu sítio da internet⁵⁴, onde se encontra prevista a existência de três tipos de seleção.

A seleção interna de nível 1, que ocorre quando o valor estimado da ação for de até 1 milhão de reais, será realizada por escolha direta da agência, devidamente justificada, e pode acontecer nos seguintes casos: ações similares já executadas por uma das agências; quando uma agência estiver em melhores condições para desenvolver a ação; e quando há o reaproveitamento ou adaptação de proposta de ação já desenvolvida anteriormente por uma das agências.

Deve-se destacar que uma ação com valor de até 1 milhão de reais, geralmente, não envolve a distribuição de conteúdos junto a veículos de divulgação e, por isso, torna-se menos atrativa para as agências contratadas, motivo pelo qual a Administração tem a prerrogativa de escolher a agência que conduzirá a ação, já que o caráter competitivo da seleção está prejudicado.

A seleção interna de nível 2 ocorre quando o valor estimado da ação for entre 1 milhão e 5 milhões de reais, envolvendo um processo de julgamento simplificado, sem constituição formal de uma Comissão Técnica de Avaliação. O Secretário da área de publicidade da SECOM poderá dispensar o processo de seleção interna de nível 2 quando a ação de publicidade decorra de proposta de agência, conjunta ou isoladamente; quando a ação de publicidade com peças de linha criativa proposta por iniciativa de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal ou de terceiros; reaproveitamento/adaptação de ação de publicidade aprovada anteriormente e em situações peculiares e/ou imprevisíveis que requeiram a urgência na realização da ação de publicidade e não houver prazo hábil para a realização do procedimento de seleção nível 2.

⁵⁴ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Manual de Procedimento das Ações de Publicidade*, aprovado pela Portaria n.º 98 de 21 de julho de 2016, p. 7 (item 5 do Manual). Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf/view>. Acesso em 17/08/2019.

E a seleção interna de nível 3, que envolve as campanhas publicitárias mais robustas, com valor superior a 5 milhões de reais, caso em que haverá a elaboração de um briefing pela Administração Pública, reunião para apresentação do briefing e avaliação das propostas apresentadas pelas agências por uma Comissão Técnica de Avaliação. Contudo, as agências podem, de comum acordo, solicitar a proposição conjunta de linhas criativas e/ou de estratégia de mídia e não mídia, bem como ser estabelecido no briefing que a execução da campanha será compartilhada, em face da abrangência da produção e veiculação, com o intuito de agregar maior tempestividade às ações de divulgação. Aplicam-se à seleção interna de nível 3 as mesmas hipóteses de dispensas previstas para a seleção de nível 2 e o Manual de Procedimentos prevê ainda que outros casos de dispensas de processo seletivo não previstos possam ser aprovados pela Administração Pública.

Entende-se, a priori, que a adjudicação do objeto a mais de uma agência de propaganda, acaba por incentivar o agente (agência de propaganda) em favor do principal (Administração Pública), pois a agência de propaganda, sem a garantia de que realizará a ação publicitária e de que fará jus às remunerações vinculadas à execução contratual, esforça-se para criar a melhor proposta de campanha publicitária para ganhar nos procedimentos de seleção interna realizados pela Administração Pública, nos quais vence quem apresentar a melhor solução criativa.

Ocorre que, algumas vezes, pela urgência de demandas, por uma ausência de planejamento e até por desconhecimento de autoridades da alta direção do órgão, quanto aos procedimentos previstos na legislação, o processo de seleção interna torna-se um ônus para a tempestividade da ação e, por vezes, acaba preterido pelas hipóteses de dispensa de seleção interna.

Um ponto a se considerar quando há mais de um agente para o principal é o de ser mais fácil saber se o agente se esquivou de seus deveres de esforço ou foi vítima, pois, caso todos

estejam trabalhando na mesma entrega, é possível comparar o nível de esforço entre os contratados.⁵⁵

Contudo, ao analisar-se a metodologia de seleção interna publicada pela SECOM para as suas contratações de publicidade, percebe-se que estas agências, em regra, não agem de forma conjunta, no entanto não se perde o referencial de comparação de esforço entre elas, na medida em que o desempenho das mesmas em demandas distintas é passível de comparação.

De outra sorte, quando o trabalho exige cooperação entre vários agentes, mas eles são remunerados apenas por trabalhos independentes, eles não possuem incentivos para fazer o trabalho em cooperação.⁵⁶

Esta situação também parece factível de acontecer no âmbito da contratação da agência de propaganda, visto que, quando a demanda é realizada de forma conjunta, cada uma fica responsável por executar parte do planejamento de mídia elaborado.

3.6 DAS REGRAS QUE VISAM ATENDER A QUALIDADE DA CONTRATAÇÃO

A seleção adversa pode ser exemplificada por uma incerteza por parte do contratante da Administração Pública quanto ao nível de competência técnica dos potenciais contratados, enquanto o risco moral é o nível de esforço que o contratado irá fornecer.⁵⁷

Assim, percebe-se que, nos processos licitatórios de

⁵⁵ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 5. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

⁵⁶ Ibidem, p. 5.

⁵⁷ BROUSSEAU, Eric and GLACHANT, Jean-Michel. *The Economics of Contracts. Theories and applications*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004, p. 8. “Adverse selection, for example, is exemplified by a potential employer’s uncertainty concerning a job seeker’s level of competence, while moral hazard refers to uncertainty about the level of effort the latter will supply.”

forma geral, fica clara a existência da seleção adversa celebrizada por George Akerlof, que ocorre quando a Administração Pública, ao procurar uma solução contratual para as suas necessidades, publica um edital de licitação, mas desconhece as características dos licitantes que participarão do processo licitatório e as suas intenções e, ao oferecer condições contratuais aquém dos valores que pagariam os melhores parceiros, afugenta-os do processo licitatório, visto que os bons parceiros conhecem suas características e se julgam acima da média e acabam por desistir de participar das licitações públicas.⁵⁸

O que acontece é que a Administração Pública, impedida de escolher diretamente os seus parceiros lança mão das licitações e só pode conhecer efetivamente a parte contratada após o processo licitatório e, portanto, desconhece as competências de seus futuros parceiros.

Assim, os contratados da Administração Pública, que, no presente caso são as agências de propaganda, não podem convencer o contratante, Administração Pública, sobre a qualidade de seu serviço, já que será necessário realizar um processo licitatório e um rito especial baseado na legislação, que obedece ao princípio da impessoalidade e isonomia, ou seja, deve ser publicizado para todos os potenciais interessados.

3.6.1 DO TIPO DE LICITAÇÃO

Um ponto a ser destacado aqui é o rito da licitação melhor técnica ou técnica e preço. Para atender ao critério de qualidade técnica do serviço, a Administração Pública não avalia os preços dos serviços prestados no mercado, mas sim os percentuais de honorários estipulados entre os órgãos da Administração Pública e ainda sim analisa uma proposta técnica elaborada pela agência de propaganda interessada em participar da licitação.

⁵⁸ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 285.

Dessa forma, o Edital de Licitação para a contratação do serviço de publicidade deve dispor de *briefing* com as informações de um desafio de comunicação a ser solucionado pela agência de propaganda interessada em ser contratada pela Administração Pública, que pode tanto ser real quanto fictício, para que as licitantes interessadas elaborem suas propostas e demonstrem a sua qualificação técnica.

A proposta técnica consiste em duas partes: a) um Plano de Comunicação Publicitária composto de cinco subquestos: raciocínio básico; estratégia de comunicação publicitária; ideia criativa e estratégia de mídia e não mídia⁵⁹ e ainda b) um “conjunto de informações que consiga avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos já realizado a outros clientes”.⁶⁰

A SECOM, assim, define o que seria este “conjunto de informações” em sede de Instrução Normativa, prevendo a entrega de documento com: Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação.⁶¹

⁵⁹ Artigo 7.º, incisos I a IV, da Lei n.º 12.232/2010.

⁶⁰ Artigo 8.º e artigo 6.º, III, da Lei n.º 12.232/2010.

Artigo 6.º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências

do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2.º, e às seguintes: III - a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no briefing, e de um conjunto de informações referentes ao proponente;

Art. 8.º O conjunto de informações a que se refere o inciso III do art. 6.º desta Lei será composto de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes.

⁶¹ Artigo 18 e Anexo II da Instrução Normativa SECOM n.º 3, de 4 de maio de 2018. Na capacidade de atendimento, a licitante deve apresentar uma relação dos clientes com a indicação do período de atendimento; lista com quantificação e qualificação sob forma de currículo resumido dos profissionais que poderão ser alocados para a execução do contrato com a área de atuação na agência de propaganda; indicação da infraestrutura e instalações da licitante que estará à disposição do anunciante durante a execução contratual; sistemática operacional de atendimento na execução do contrato; relação de informações de marketing e comunicação das pesquisas de audiência e da auditoria de circulação e controle de mídia que colocará à disposição do anunciante sem ônus adicional durante a vigência do contrato.

Quanto à avaliação da proposta técnica, deve-se ressaltar que foi prevista uma forma de garantir a impessoalidade da avaliação, já que o Plano de Comunicação Publicitária deve ser apresentado em 2 (duas) vias, devendo uma via conter a identificação de autoria e a outra não.⁶²

Portanto, é o Plano de Comunicação Publicitária não identificado que será avaliado por uma Subcomissão Técnica e que não deve conter marcas e sinais que possam identificar a autoria da agência de propaganda proponente, sob pena de desclassificação, tendo em vista que o objetivo principal é que a Administração Pública avalie as propostas técnicas sem saber quem o elaborou. Aqui, a legislação ainda indica que o edital poderá determinar uma padronização do Plano de Comunicação Publicitária para que não haja identificação lateral da autoria das propostas técnicas⁶³ e, conseqüentemente, eventual favorecimento a determinada licitante.

Quando já houver a análise do Plano de Comunicação Publicitária pela Subcomissão Técnica, a comissão organizadora da licitação repassa a outra parte da proposta técnica (composta de Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos) para que haja a avaliação pelos membros da subcomissão técnica. E, apenas após a análise em separado das duas partes da proposta técnica, há uma sessão pública para o cotejo das vias identificadas e não identificadas do Plano de Comunicação Publicitária para a identificação dos proponentes e soma das partes para publicação do julgamento final.⁶⁴

3.6.2 DA ESCOLHA DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA

Já o repertório consiste na apresentação de peças publicitárias concebidas e veiculadas, expostas ou distribuídas pela licitante. Enquanto que o relato de soluções de problemas se trata da descrição casos de soluções publicitárias e implementadas por seus clientes na superação de desafios de comunicação.

⁶² Artigo 6.º, incisos III, IV e XII, da Lei n.º 12.232/2010.

⁶³ Artigo 6.º, incisos IX, X, XI da Lei n.º 12.232/2010.

⁶⁴ Artigo 6.º XII, da Lei n.º 12.232/2010.

A análise e julgamento das propostas técnicas deve ser realizada por Subcomissão Técnica composta de, pelo menos, 3 (três) membros formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma destas áreas. A lista para escolha destes membros deve ter no mínimo o triplo do número de integrantes da subcomissão e ser composta de pelo menos 1/3 (um terço) de profissionais sem vínculo funcional ou contratual direto ou indireto com o órgão licitante, sendo que, nas contratações de valor estimado em até R\$ 6,5 milhões, a lista do sorteio deverá ter o dobro do número de integrantes da subcomissão⁶⁵.

3.6.3 DA EQUIPE MÍNIMA E IMPOSSIBILIDADE DE SUB-CONTRATAR

O modelo de Edital prevê ainda a exigência de uma estrutura de atendimento, compatível com o volume e a característica dos serviços que serão prestados ao órgão anunciante deve ser mantida durante toda a contratação e comprovada após a assinatura do contrato, que nada mais é que uma equipe mínima que deve ser colocada à disposição na execução do contrato para a Administração Pública.⁶⁶

E no modelo de contrato disponibilizado pela SECOM há a previsão de equipe mínima (no caso do modelo seria de 16 funcionários, devendo esta ser modulada pelo órgão anunciante). As funções seriam de diretor geral, diretor de atendimento, profissionais de atendimento, profissional de atendimento para o meio internet, profissional de atendimento para planejamento e pesquisa, diretor de criação, dupla de criação, dupla de criação para o meio digital, profissionais de produção, diretor de mídia, profissionais de mídia e profissionais de mídia para o meio digital, requerendo experiências de 1 a 3 anos a depender da função.

⁶⁵ Artigo 10, §§1.º a 3.º, da Lei n.º 12.232/2010.

⁶⁶ Subitens 2.3, 5.1.2.1 e 5.1.2.2. do Modelo de Contrato da SECOM.

No modelo de edital, ainda há a previsão quanto à impossibilidade de subcontratação de outra agência de propaganda para a execução do serviço em contrato.

3.6.4 DA CERTIFICAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A contratada também deve manter a certificação pelo CENP prevista na legislação durante toda a contratação, exigência do artigo 4.º, *caput* e §1.º, da Lei n.º 12.232/2010, e do disposto no subitem 5.1.22 do Contrato.⁶⁷

3.6.5 DA ANÁLISE

Pode-se dizer quanto ao serviço a ser contratado pela Administração Pública que este equivale a um produto de experiência (*experience goods*), cujas características só serão comprovadas depois da celebração do contrato, ao contrário dos produtos de confiança (*credere goods*), que tem suas características conhecidas antes da sua utilização.⁶⁸

Para sanar a deficiência informacional, a Administração Pública lança mão de algumas estratégias: a primeira delas é a de garantir a qualidade da prestação de serviço por meio dos tipos de licitação, que, no caso, a legislação prevê que sejam a “melhor técnica” ou “técnica e preço”, tendo em vista se tratar de uma contratação de serviço de natureza intelectual.

⁶⁷ Art. 4.º Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei n.º 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1.º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no *caput* deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representem veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

⁶⁸ ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 286.

No mercado, existem agências de propaganda com vasta experiência e alta qualidade técnica e aquelas iniciantes com pouca experiência. Os anunciantes do poder público não sabem o valor que as agências de alta qualidade técnica cobram e estão sempre dispostos a pagar menos, inclusive em razão do princípio da vantajosidade da Administração Pública, por meio do qual é necessário que a Administração Pública demonstre que a proposta selecionada é a mais vantajosa para a Administração Pública, sendo vantajosa aquela que tenha a melhor qualidade técnica pelo menor custo possível.

Portanto, o tipo de licitação para a contratação de agência de propaganda visa suprir parte da deficiência de informações sobre o mercado que a Administração Pública possui, como forma de garantir a qualidade técnica dos trabalhos a serem realizados pelas agências de propaganda que poderão vir a ser contratadas.⁶⁹

Contudo, ao mesmo tempo que a Administração Pública deseja suprir a assimetria informativa, ela deve observar o princípio da impessoalidade, o que acaba por gerar regras mistas no âmbito do processo licitatório previsto na Lei n.º 12.232/2010 e amenizar eventual desvio que leve à captura dos agentes envolvidos.

Assim, enquanto algumas regras evitam a própria seleção adversa, tendo em vista que possibilita o conhecimento de características dos futuros parceiros potenciais da contratante (conjunto de informações referentes a Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Solução de Problemas de Comunicação), outras observam ao quesito da impessoalidade, que é o caso da análise do Plano de Comunicação Publicitária, sem conhecimento de sua autoria, reforçando a possibilidade da seleção adversa.

Outra forma de garantir a qualidade é a regra quanto à impossibilidade de subcontratação de outra agência de

⁶⁹ Art. 6.º, II, da Lei n.º 12.232/2010.

propaganda para a execução do serviço em contrato exatamente para garantir a qualidade da futura contratação, porque não adiantaria realizar um processo licitatório com base na técnica, diminuindo a lacuna informacional sobre as contratantes se houvesse a possibilidade de subcontratação deste serviço, passando a execução a ser realizada por empresa desconhecida para Administração Pública.

A regra da equipe mínima objetivou amenizar a falha informacional acerca dos potenciais parceiros da Administração Pública e garantir que a qualidade do serviço seja mantida durante a execução contratual é a estrutura de atendimento compatível com o volume de demandas do órgão e composta de equipe experiente na área.

Assim, tendo em vista que a Administração Pública desconhece os concorrentes da licitação e desconhece quem irá contratar, por não poder contratar diretamente, faz exigências de estrutura mínima de equipe das agências de propaganda, bem como a exigência de experiência destes profissionais, como forma de mitigar a ausência de informações para garantir a qualidade técnica da agência de propaganda após a contratação e evitar que a empresa contratada não possua a expertise nem os profissionais necessários ao atendimento da Administração Pública.⁷⁰

A Administração, contudo, ao mesmo tempo que exige das agências de propaganda uma equipe mínima de funcionários para participar da licitação, não dá a garantia de retorno da contratação para o mercado, sendo risco da agência de propaganda estabelecer contratos de trabalho adicionais (ou não) para a participação na licitação, já que o orçamento pode não ser executado na integralidade pela Administração Pública.

Com relação à certificação, poder-se-ia entender que uma das formas de amenizar a lacuna informacional da Administração Pública seria a referida exigência. Contudo, ao que

⁷⁰ Cláusula Quinta do Modelo de Contrato da SECOM.

tudo indica, este pode ser mais um custo para as agências de propaganda, que pagam à entidade para que haja a certificação. Além disso, pode se pensar que, à medida que esta se torna uma obrigação legal (certificar-se), a seleção adversa volta a ocorrer, visto que todas as empresas do mercado passam a buscar a certificação e o critério de qualidade pode não ser precisamente o que a Administração Pública esperava. Portanto, constata-se que esta regra consiste em muito mais uma reserva de mercado realizada pela instituição do que precisamente uma garantia para a Administração Pública.

3.7 DAS FORMAS DE REMUNERAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA

A remuneração das agências de propaganda nos termos da Lei n.º 12.232/2010 deve observar a prática de mercado e, portanto, deve observância as Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP⁷¹. Estas encontram-se definidas de acordo com os critérios a seguir⁷²:

- 1) quando há apenas a produção da ação publicitária, sem a distribuição aos veículos de divulgação;
- 2) quando há veiculação, ou seja, há a distribuição de campanhas aos diversos veículos de divulgação e há o pagamento de desconto-padrão;
- 3) quando há o ressarcimento de custos internos e
- 4) quando há o planejamento/execução de pesquisas ou reimpressão de peças publicitárias, caso em que se paga honorários relativo à demanda solicitada pela Administração Pública⁷³.

⁷¹ Artigo 7.º do Decreto n.º 57.690/1966 e itens 3.4 a 3.6, 3.10 e 3.11, das Normas-Padrão do CENP.

⁷² Artigo 6º, da Lei n.º 12.232/2010; Artigo 11 da Lei nº 4.680/1965 e Cláusula Oitava do Modelo de Contrato da SECOM.

⁷³ O presente trabalho não irá tratar desta espécie de remuneração, tendo em vista que não se trata da principal forma de remuneração dos contratos de publicidade.

3.7.1 DA PRODUÇÃO DA AÇÃO PUBLICITÁRIA

Assim, a primeira forma de remuneração das agências de propaganda poderia ser os honorários recebidos pela intermediação e supervisão da produção das ações de comunicação.

Contudo, segundo o modelo de mercado e o modelo de contratação do Poder Executivo Federal, a agência de propaganda apenas é ressarcida da produção da ação publicitária de forma excepcional, quando a ação publicitária não é distribuída aos veículos de divulgação.

A Lei n.º 12.232/2010 especifica que o fornecimento de serviços especializados apenas pode se dar por pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pela contratante e que deve ser exigida a apresentação pela contratada de 3 (três) orçamentos obtidos entre as pessoas que atuam no mercado, o que, no caso do Poder Executivo Federal, é realizado tendo por base os dados cadastrados no Sistema de Referências de Custos (SIREF), mantido pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República.⁷⁴

A agência deve exigir dos fornecedores que constem da cotação de bens e de serviços especializados o detalhamento das especificações que compõem seus preços unitários e total, além de outras exigências com vistas a evitar fraudes no fornecimento das cotações. Também é vedada a cotação prévia de preços para o fornecimento de bens ou de serviços especializados junto a fornecedores em que um mesmo sócio ou cotista participe de mais de um fornecedor em um mesmo procedimento de cotação; e algum dirigente ou empregado da contratada tenha participação societária ou vínculo comercial ou de parentesco até o terceiro grau.

Importante destacar que, quando a ação tiver valor superior a 0,5% do valor global do contrato, a coleta de orçamentos

⁷⁴ Artigo 14, §§1.º a 3.º, da Lei n.º 12.232/2010.

dar-se-á em sessão pública realizada sob a fiscalização do contratante em envelopes fechados, sendo que valores até R\$ 16 mil estão dispensados deste procedimento, ainda que representem o valor de 0,5% do contrato. Caso não haja a possibilidade de obter cotações, a agência de propaganda deve apresentar as justificativas pertinentes, por escrito, para prévia decisão do órgão anunciante.⁷⁵

O Sistema de Referência de Custos – SIREF é o sistema colocado à disposição pela SECOM a todos os órgãos do poder Executivo Federal e é onde os órgãos realizam a pesquisa dos preços praticados pela Administração Pública na produção de peças publicitárias.

Todos os custos de produção com fornecedores especializados são cadastrados no sistema e os preços anteriores servem de referência nas futuras campanhas que os órgãos desejarem fazer, necessitando de justificativas caso não siga a média de preços encontrada no sistema.

3.7.2 DA VEICULAÇÃO

Além da forma de remuneração retratada acima, portanto, a contratada fará jus ao desconto-padrão de agência concedido pelos veículos de divulgação⁷⁶, o qual configura, na realidade, a principal fonte de remuneração das contratadas, já que estas não recebem da Administração Pública valores pela produção das campanhas publicitárias a serem veiculadas.

O “desconto-padrão de agência” constitui-se de receita a ser paga à agência de propaganda em consequência da veiculação pelo veículo de divulgação, que não pode, para quaisquer fins, faturar e contabilizar tais valores como receita própria⁷⁷.

A agência de propaganda faz jus, assim, ao valor de até

⁷⁵ Artigo 14, §§1.º a 3.º, da Lei n.º 12.232/2010.

⁷⁶ Cláusula Oitava do Modelo de Contrato da SECOM; artigo 11 da Lei n.º 4.680/1965; artigo 7º do Decreto n.º 57.690/1966.

⁷⁷ Artigo 19 da Lei n.º 12.232/2010.

20%⁷⁸ do investimento em mídia do anunciante, podendo negociar parcela deste valor com o anunciante⁷⁹.

Os custos e despesas com veiculação devem ser apresentados ao contratante para pagamento acompanhados, além de outros requisitos, da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, dos descontos negociados, dos pedidos de inserção correspondentes e, sempre que possível, dos relatórios de checagem de veiculação a cargo de empresa independente.⁸⁰

O veículo de divulgação deve fixar os preços de seus serviços em tabela pública aplicável a todos os compradores em igualdade de condições⁸¹, e, ainda, deve fixar em tabela o desconto devido às agências de propaganda⁸².

Assim, o veículo de divulgação divulga a peça publicitária autorizada pelo anunciante por meio da agência de propaganda no espaço ou tempo contratado de acordo com as especificações estabelecidas e o faturamento da divulgação deve ser remetido à agência de propaganda em nome do anunciante⁸³.

3.7.3 DO PLANO DE INCENTIVO E DAS VANTAGENS OBTIDAS EM NEGOCIAÇÃO DE COMPRA DE MÍDIA

A Lei n.º 12.232/2010 ainda se refere a um “plano de incentivo por veículo de divulgação” dispondo que a concessão por veículos de divulgação às agências de propaganda é

⁷⁸ Subitens 2.5.1 e 6.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

⁷⁹ Atualmente, o valor que pode ser negociado com o anunciante como abatimento do desconto-padrão a ser recebido pelas agências de propaganda é de até 5% conforme Anexo B. Contudo, poderá ser de até 10% a partir de 1º de janeiro de 2020, a depender do montante da verba que será destinada para mídia, conforme alteração das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, adendo ao Anexo B. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/documento/normas-padrao-portugues>. Acesso em: 30/09/2019.

⁸⁰ Artigo 15, *caput*, da Lei n.º 12.232/2010.

⁸¹ Artigo 14 do Decreto n.º 57.690/1966.

⁸² Artigo 11, Decreto n.º 57.690/1966.

⁸³ Artigos 15 e 16 do Decreto n.º 57.690/1966.

facultativa sendo estes valores receita da agência de propaganda.⁸⁴

O plano de incentivo é a antiga bonificação por volume, prática do mercado anterior à Lei 12.232/2010 e condenada tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelo Poder Judiciário⁸⁵, concedida às agências de propaganda pelos veículos de divulgação a depender do volume de veiculações que fizer.⁸⁶

Contudo, a lei faz diferença entre o referido plano de incentivos e as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia, que incluem descontos, bonificações em forma de tempo, espaço ou reaplicação concedida por veículos de divulgação, estes sim pertencentes ao anunciante contratante⁸⁷.

O modelo de contrato da SECOM prevê que a agência de propaganda não poderá sobrepor o plano de incentivo ao interesse do órgão contratante, preterindo veículos de divulgação

⁸⁴ Artigo 18 da Lei n.º 12.232/2010.

⁸⁵ A Lei n.º 12.232/2010, apesar de comemorada pelo setor, não foi bem vista pelo Poder Judiciário. O ministro Carlos Ayres Britto manifestou-se por vezes contrário à edição da lei por ferir os princípios constitucionais do ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada, já que um dos objetivos da lei foi a legalização do chamado “bônus de volume”. Isso porque, a bonificação por volume já tinha sido alvo de apontamentos de irregularidades na Ação Penal 470 por apropriação por parte de agentes públicos. Pronunciamento do ex-ministro Carlos Ayres Brittos. Matéria: “O STF Aperta o Cerco. Estadão Opinião, São Paulo, 01 de set. 2012. Mensalão. Portal de Notícias G1, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-stf-aperta-o-cerco-imp-,924455>. Acesso em 30/09/2019.

⁸⁶ Com relação à discussão em torno da remuneração das agências de propaganda por meio de desconto-padrão, estabelecida pela lei n. 4.680/1965 (artigo 11), entendeu o Tribunal de Contas da União que o percentual de desconto definido pelos veículos de divulgação sobre os preços de sua tabela causava desvios. Isso porque, o instrumento que, em regra, é utilizado por fornecedores de serviços para padronizar os preços praticados e torná-los públicos e assegurar uma isonomia no tratamento dos clientes, não atendia a esta finalidade, visto que na verdade os preços eram alvo de negociação que conduziam a descontos variados a depender dos anunciantes e em razão da bonificação por volume de investimento recebida pela agência de propaganda, que fazia jus quanto mais veiculasse naquele veículo de divulgação, servindo para deturpar ainda mais a isonomia de tratamento entre anunciantes, favorecendo os maiores clientes do veículo em negociações igualmente sem transparência. Cf. BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2062/2006*. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, p. 38.

⁸⁷ Artigo 15, parágrafo único, da Lei n.º 12.232/2010.

que não o concedam ou priorizando os que ofereçam, sendo prioridade para a execução do plano de mídia as pesquisas e dados técnicos comprovados.⁸⁸

3.7.4 DOS CUSTOS DE SERVIÇOS INTERNOS

Apenas há o ressarcimento dos custos internos em casos de exceção, precedidos da demonstração de que o não ressarcimento inviabilizaria a execução dos serviços.

Segundo as Normas-Padrão, a agência deve absorver o custo de serviços internos e/ou externos de pesquisas regulares de audiência, auditoria, de circulação e controle de mídia, disponíveis no mercado e necessários à prestação de serviços de controle da verba do anunciante. Já os demais custos devem ser cobertos pelo anunciante, devendo ser adequadamente orçados e requerendo-se sua prévia e expressa autorização⁸⁹.

Os custos de serviços internos referem-se a custos executados pelo pessoal e/ou com os recursos da própria agência e devem ser calculados com base em parâmetros referenciais estabelecidos pelos sindicatos da base territorial onde a agência esteja localizada, não devendo ser acrescido de honorários e quaisquer encargos.⁹⁰

É importante destacar que existem outros custos estipulados em contrato que não possuem remuneração para a sua prestação, tais como: o custo com relatórios de checagem por empresa independente (que pode ser entendido como um custo de cumprimento da agência de propaganda e é, pelas Normas-Padrão, um custo de controle de mídia que deve ser absorvido pelas agências), custo com equipe mínima que a agência de propaganda deve possuir para atendimento do anunciante (o que, na verdade, pode-se considerar como um custo contratual apenas a

⁸⁸ Subitem 5.1.5.3 do Modelo de Contrato da SECOM.

⁸⁹ Subitens 3.4 e 3.6, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

⁹⁰ Subitem 3.6, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

exigência de pessoal que excede ao que a agência já possuía no seu quadro); e, nas contratações de mais de uma agência, custos com um Núcleo de Mídia.

O Núcleo de Mídia⁹¹ consiste em uma estrutura e equipe mantida pelas agências contratadas com a finalidade de uniformizar e consolidar o planejamento de mídia do órgão anunciante, ao fazer mapa choque com os diversos anúncios das campanhas realizadas pelo órgão anunciante da Administração Pública e, no caso da SECOM, ainda tem a função de manter o Cadastro de Veículos de Divulgação - MídiaCad.

O MídiaCad foi criado por Portaria da SECOM⁹² e destina-se a todos os órgãos do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM, os quais só poderão utilizar em suas campanhas os veículos de divulgação ali cadastrados e em situação regular, como forma de minimizar eventuais falhas no serviço de distribuição das campanhas publicitárias de todo o Poder Executivo Federal.

É atualizado anualmente e requer dos veículos de divulgação informações para o seu cadastro para a comprovação de sua existência e possibilidade de veiculação dos anúncios da Administração Pública. O MídiaCad não dispensa, contudo, a comprovação da veiculação e do envio de outros documentos relevantes para o pagamento do veículo. Segundo dados publicados no sítio da SECOM, saiu de um cadastro de 499 (quatrocentos e noventa e nove) veículos de divulgação em 2003 para 11.514 (onze mil quinhentos e quatorze) veículos de divulgação em 2015.⁹³

⁹¹ Subitem 5.1.2.3 do Modelo de Contrato da SECOM.

⁹² BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Portaria n.º 142, de 27 de outubro de 2014*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-portarias/2014-prt142-manual-do-midiacad.pdf>. Acesso em 17/08/2019.

⁹³ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Dados sobre o MídiaCAD e sobre comunicação regionalizada*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em 17/08/2019.

3.7.5 DA HIPÓTESE DE PAGAMENTO POR “FEE”

Apesar de não ser a preferência do mercado nem ter sido contemplado no modelo de contrato da SECOM, o item 3.10 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária destaca que uma forma alternativa à remuneração das agências por desconto-padrão de agência seria a remuneração dos serviços de mediante “fee” ou “honorários de valor fixo” a serem ajustados entre anunciante e agência, o que não tem sido utilizado pela Administração Pública.

Segundo a Normas-Padrão, o “fee” pode ser cumulativo ou alternativo ao “desconto-padrão de agência” e, no caso de se fazer a opção pelo “fee”, a agência deveria ser remunerada em valor igual ou aproximado ao que ela receberia caso fosse remunerada na forma do desconto-padrão.

3.7.6 DA ANÁLISE DA REMUNERAÇÃO

PRODUÇÃO

Uma característica especial do serviço de publicidade é que este é um serviço de natureza intelectual e de natureza criativa que permite preços variados sobre bens similares. Assim, a depender da escolha dos atores envolvidos numa campanha publicitária um vídeo de 30 segundo pode ter valores diferentes, variando em razão não apenas do cachê do ator, o lugar da gravação, mas também do tempo que a agência de propaganda teve para prepará-lo.

Contudo, pode-se observar que o sistema SIREF evita oportunismos por parte dos atores envolvidos na produção de uma campanha publicitária, porque a Administração Pública deve justificar gastos que fujam à média de preços já cadastrada no sistema para produções similares, o que mitiga inovações que

gerem sobrepreço no âmbito dos contratos.

Como já destacado, apenas fornecedores cadastrados podem realizar os serviços especializados de produção e, para serem cadastrados, a Administração Pública Federal requisita informações acerca da empresa como forma de se assegurar que a empresa é regular e existente.

Também se entende que o SIREF acaba por mitigar o risco de seleção adversa quanto à qualidade dos fornecedores, por constituir uma base de dados de referência para toda a Administração Pública Federal, quanto ao fornecimento destes serviços.

Contudo, por vezes, a urgência dos trabalhos solicitados é razão de justificativa para aceitar uma produção com preços acima da média cadastrada, podendo dar abertura para condutas oportunistas em razão da deficiência de planejamento ou da imprevisibilidade das demandas de comunicação.

Por outro lado, apesar da prática de apresentação de três orçamentos e da sessão pública para abertura de envelopes, o procedimento não está imune a desvios e acertos, já que apenas fornecedores cadastrados podem participar da sessão pública e, em regra, são parceiros da agência de propaganda contratada. Aqui, pode haver a apresentação de preços acertados entre os fornecedores de serviços e uma prévia divisão de trabalhos entre as empresas.

A Administração Pública, contudo, possuindo o SIREF tem como parâmetro os gastos pretéritos com demandas similares e pode negociar o valor ofertado pelos fornecedores participantes da sessão pública, mitigando uma possibilidade de atuação oportunista dos fornecedores especializados de forma a deixar a Administração Pública refém dos seus preços. Contudo, o SIREF não impede que já haja uma margem de sobrepreço nas referências anteriores cadastradas e que haja novas justificativas para aumentar os preços que estão sendo negociados na sessão.

Dessa forma, apesar das especificações legais para as

cotações junto a fornecedores especializados e de a agência de propaganda apenas ser remunerada pela produção quando não há a veiculação da campanha, entende-se que a agência de propaganda não tem incentivos para diminuir custos com relação à produção de peças publicitárias, tendo em vista que a agência não se beneficia com a economia da produção (já que, em regra, nem é remunerada por ela) e incentiva, a contrario sensu, pode-se entender que a “não remuneração” pode incentivar a busca de fornecedores parceiros com os quais consiga dividir os ganhos, de forma a ser remunerada de alguma forma pela indicação do parceiro.

Aqui, o recomendado seria fazer com que a agência de propaganda sentisse que o problema da “economia de gastos” fosse parte de seu próprio problema e a Administração Pública deve buscar uma forma de remuneração contratual que seja proporcional à performance da agência.

É possível ainda pensar em mecanismos de incentivo a serem pactuados no contrato como forma de mitigar a divergência de interesses do relacionamento de agência, sendo que um destes mecanismos pode recair na remuneração, a qual deve ser relacionada com alguma sinalização de esforço por parte do agente (remuneração por resultados).

Assim, ao contrário do que se imagina, a não remuneração das agências de propaganda pela Administração Pública pode acarretar em um aumento dos preços gerais da produção de campanhas, sendo que uma solução passível de se considerar deveria ser a previsão de percentual fixo com uma parcela variável, podendo o incentivo variável ser de acordo não apenas com a qualidade da produção, mas também de acordo com o percentual de “economia” que a agência de propaganda buscasse com a própria produção.

DESCONTO-PADRÃO DE AGÊNCIA

Quando os agentes possuem várias tarefas (e não apenas uma) ou tarefas mais complexas pode ser um complicador da relação de agente, o que é o caso, já que a agência de propaganda possui não apenas a tarefa de criar, mas também de distribuir a campanha publicitária.

Por exemplo, sistema de pagamento de comissões em serviços financeiros acabam por gerar um aumento de vendas abusivas. Isso porque, os agentes são incentivados apenas a vender mais para ganharem mais, o que acaba por comprometer o sistema.⁹⁴

No caso das agências de propaganda, pode-se dizer que o pagamento por comissão pode acabar gerando estratégias de comunicação de fato ineficientes e pesquisas de pré-teste que corroborem com o entendimento de que é necessária uma dada campanha publicitária. Isso porque, as agências de propaganda são incentivadas a criar campanhas que envolvem a veiculação de peças, que geram maior remuneração do que as ações publicitárias compostas apenas por ações de não-mídia, que são os folhetos, cartazes e demais peças impressas.

A princípio, percebe-se que, na contratação de serviços de publicidade, a agência de propaganda não é remunerada pelo seu principal trabalho, a concepção criativa, e sim pela intermediação e supervisão dos fornecedores de serviços especializados e dos veículos de divulgação envolvidos na produção das peças e na veiculação das mesmas.

Isso pode gerar um certo desvio na proposição da solução mais adequada, pela solução que melhor remunera, gerando a ocorrência de investimentos públicos em ações publicitárias que não atingem efetivamente o público-alvo ou que, simplesmente, não contemplem as melhores estratégias de comunicação que seriam propostas caso estas agências fossem bem remuneradas,

⁹⁴ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 5. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

basicamente, pelo seu trabalho de criação.

A principal forma de remuneração das agências de propaganda, como visto, é o desconto-padrão concedido pelos veículos de divulgação, que abrem mão de parte do seu preço de tabela e o concedem à agência de propaganda, por tê-lo contemplado em um plano de mídia.

Pode-se perceber que, em que pese o valor do contrato com a agência de propaganda não estipular quanto do recurso irá para a agência de propaganda, nem a quantidade de campanhas publicitárias ou outros tipos de trabalho que serão realizados, as agências de propaganda possuem como referência um valor global de contrato e têm conhecimento de que, quanto mais campanhas publicitárias para veicular realizar, mais receberá deste montante destinado em contrato.

Além disso, pode-se perceber que serão prestigiadas as ações que envolvem os veículos de divulgação, por gerarem melhor remuneração de agência de propaganda (desconto-padrão) em detrimento daquelas mais efetivas para alcançar o público-alvo da campanha publicitária.

DO PLANO DE INCENTIVOS

Adicionalmente, a legislação ainda prevê que os veículos de divulgação podem conceder plano de incentivos à agência de propaganda quanto maior a veiculação que realizar com este veículo, o que acaba por estimular que as agências de propaganda não se esforcem para beneficiar a Administração Pública, mas sim busquem realizar mais veiculações em veículos com os melhores planos, não obstante o contrato prever que essa prática, comprovada, constitui grave violação aos deveres contratuais podendo submeter a agência a processos administrativos, que são de difícil verificação pela Administração Pública.

CUSTOS DE SERVIÇOS INTERNOS

Com relação aos custos de serviços internos, segundo tabela de remuneração publicada pela SECOM com os percentuais de descontos e de honorários praticados pelos órgãos da Administração Pública Federal, pode-se perceber que, dos 29 órgãos que possuem contratos com agência de propaganda, apenas 7 não costumam ressarcir os custos internos, os quais correspondem aos maiores anunciantes da Administração Pública Federal.⁹⁵

Contudo, nestes 7 contratos o investimento em mídia é maior (quando há o pagamento via desconto-padrão de agência) e capaz de suportar custos contratuais sem a devida contrapartida direta, razão para acreditar-se num desvio ainda maior causado pelo desconto-padrão de agência.

Os custos com equipe mínima apesar de não ser ressarcido via contrato diretamente é custo para a agência de propaganda que buscará formas de mitigar ou ser ressarcida quanto à exigência contratual.

A Administração Pública Federal, por sua vez, embora exija equipe mínima pretendendo se precaver quanto à ausência de conhecimento em área técnica da agência ou pretendendo manter a qualidade do serviço, pode não está imune a isso, porque o profissional a ser recrutado não será o melhor profissional possível, mas sim um profissional como forma de completar a exigência, já que a agência não será remunerada pelo recrutamento.

Com relação ao MidiaCad, entende-se possível compreendê-lo não apenas como um importante meio para a diminuição dos custos de transação das próprias agências de propaganda, já que vão possuir dados e referências dos diversos veículos de divulgação, divididos em meio (jornal, revista, televisão, rádio) e

⁹⁵ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Tabela de Remuneração de Agências de Propaganda: pesquisa de preços*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/remuneracao-de-agencias-de-propaganda-pesquisa-de-precos>. Acesso em 17/08/2019.

ainda dados sobre o perfil de público que atinge, mas também como uma importante ação para diminuir a assimetria informacional da própria Administração Pública como forma de evitar desvios de recursos públicos.

Isso porque, assim como o SIREF, o MidiaCad acaba por evitar que veículos desconhecidos e que não preencham os requisitos necessários de cadastro sejam programados nos planos de mídia da Administração Pública.

De outra sorte, deve-se refletir que o negócio mídia vende a sua audiência, que não é de fácil mensuração e checagem e que o desenvolvimento da internet, apesar de possibilitar um aumento da transparência e do controle dos destinatários das informações, também aumentou o número de veículos de divulgação que não se constituem em empresas legalmente registradas e capazes de dar um retorno com relação à audiência.

REMUNERAÇÃO FIXA

Alternativamente ao pagamento por desconto-padrão, as Normas-Padrão sugere o pagamento de “*fee*” ou honorário fixo, o qual não traduz na melhor forma de incentivo em uma relação de agência.

Os contratos com remuneração fixa não incentivam os agentes a se esforçarem para beneficiar o principal, enquanto contratos de alta potência⁹⁶ podem custar mais e ainda assim deixar de remunerar o agente que se esforçou, mas não conseguiu um bom resultado para o principal.⁹⁷

Além disso, no âmbito da Administração Pública, a remuneração de agência por meio de “*fee*” pode apresentar risco

⁹⁶ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 3. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

⁹⁷ POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000, p. 5. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.

ao anunciante quanto a eventuais questionamentos de órgãos de controle e de auditoria, uma vez que desconsidera o volume do serviço prestado e remunera por meio de valor fixo mensal quantidades e esforços distintos de serviço.

CONTRATO MISTO

Portanto, uma forma de reduzir o custo de agência seria oferecer um contrato misto, que incentivasse um esforço, mas que houvesse uma espécie de seguro para os agentes avessos a risco, como forma de cobrir as situações em que, apesar do esforço, o agente pudesse ser de alguma forma remunerado.

Pode-se pensar que uma boa forma de remuneração seria aquela que levasse em conta o desempenho das agências de propaganda em passar a mensagem do órgão anunciante ao público-alvo, caracterizando, assim, o nível de esforço da agência de propaganda contratada pela Administração Pública.

Contudo, há que se ressaltar que os índices de lembrança de uma campanha, identificados por meio de pesquisas de *recall*, não dependem apenas da assertividade da agência na proposição de um plano de mídia, mas envolvem outros fatores, como, nível de interesse pessoal na temática divulgada, impressões anteriores, questões ideológicas, momento vivenciado pelo público, dentre outros.

3.8 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE PUBLICIDADE

O contrato tem a duração inicial de 12 (doze) meses, mas pode ser sucessivamente prorrogado pela Administração Pública com base no artigo 57, inciso II, da lei nº 8.666/1993, e o valor do contrato não necessita estar planejado entre a quantidade de campanhas publicitárias que se pretende realizar durante o ano, pois nos termos do Artigo 6º da Lei n.º 12.232/2010 e artigo 40

§2º, II da Lei n.º 8.666/1993, o contrato de publicidade não precisa estar estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Isto porque, a Administração Pública sustenta e a Lei veio para suprir esta alegação, que o serviço de publicidade tem um alto teor de imprevisibilidade que não suportaria a total completude do contrato, sob pena de ser ineficiente.

Além disso, nos termos do contrato, a Administração se dá o direito de não o executar, nos termos do subitem 3.3 do modelo de Contrato da SECOM, podendo o órgão anunciante não utilizar a totalidade dos recursos destinados ao contrato.⁹⁸

Segundo alguns autores, a prerrogativa de alteração unilateral dos contratos administrativos causa incentivos indesejáveis e um dos motivos tem a ver com o fato de que a referida possibilidade não permite que a Administração Pública tenha o incentivo de se planejar.⁹⁹

Assim, poder-se-ia pensar que, nas contratações de agências de propaganda, a pretexto de a comunicação ter que ser realizada por temáticas do momento de acordo com a necessidade, as demandas do contrato seriam totalmente imprevisíveis e, por isso, não seriam passíveis de planejamento, razão de se ter apenas um valor global sem discriminação em itens no contrato.

Contudo, na prática, existem órgãos que possuem demandas de campanhas temáticas (vacinação, de trânsito, de programas de educação, etc) que são passíveis de planejamento e, poder-se-ia entender que apenas parte residual de campanhas não são passíveis de previsão e, muito provavelmente, a maior parte da imprevisibilidade advém da necessidade de se fazer

⁹⁸ 3.30 órgão/entidade se reserva o direito de, a seu juízo, executar ou não a totalidade do valor contratual.

⁹⁹ FREITAS, Rafael Vêras de. *Análise Econômica das Contratações Públicas*. Revista Síntese licitações, contratos e convênios, v. 45, 2018, p. 26. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/pdf/2018-05-22%20-%20Análise%20Econômica%20das%20Contratações%20Públicas.pdf> Acesso em 17/08/2019.

campanhas de oportunidade e de cunho institucional.

Assim, poderia se concluir que a ausência de planejamento faz surgir demandas desenvolvidas em caráter de urgência durante a execução contratual, que acabam por aumentar o custo de produção das campanhas publicitárias e oneram os recursos públicos.

Além disso, a regra de alteração unilateral do contrato faz com que os riscos sejam suportados apenas pela agência de propaganda, a qual, sem seguros de que o contrato será executado por parte da Administração Pública, terá o incentivo de gastar mais a cada campanha publicitária como forma de garantir o máximo de renda possível para mitigar contingências futuras.

3.9 DA RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E DOS CASOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DA AGÊNCIA DE PROPAGANDA

A agência de propaganda só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por ordem e conta da contratante, se previamente tiver sido por ela expressamente autorizada, sendo que a autorização não exime a agência de responsabilidades quanto à escolha e inclusão de veículos de divulgação nos planejamentos de mídia, para as ações publicitárias a serem executadas durante a vigência deste contrato.¹⁰⁰

Com relação à responsabilidade da agência de propaganda, vale destacar que cabe a esta responder perante o anunciante e aos fornecedores de bens e de serviços especializados por eventuais prejuízos e danos decorrentes de sua demora, omissão ou erro, na condução dos serviços de sua responsabilidade, bem como na veiculação de publicidade ou em quaisquer serviços objeto do contrato.¹⁰¹

¹⁰⁰ Subitem 5.1.9.1 do Modelo de Contrato da SECOM

¹⁰¹ Subitem 5.1.30 e 5.1.32 do Modelo de Contrato da SECOM.

Ainda cabe à agência responder por quaisquer ações, demandas, custos e despesas decorrentes de danos causados por culpa, dolo ou omissão de seus empregados, prepostos ou contratados, bem como obrigar-se por quaisquer responsabilidades decorrentes de ações administrativas ou judiciais que lhe venham a ser atribuídas por força de lei, relacionadas com o cumprimento do contrato.

A responsabilização das agências de propaganda entram em questão em caso como o da insolvência da empresa Matisse Comunicação de Marketing Ltda., contratada pela Secretaria Especial de Comunicação Social entre 2008 e 2012, quando a empresa descumpriu obrigações contratuais e deixou de pagar veículos de divulgação, entre estes a Rádio Globo de São Paulo Ltda, e ainda em casos como do Grupo Laujar¹⁰², quando anúncios da Administração Pública foram distribuídos a jornal que supostamente não existia.

Por parte das agências, pode-se ressaltar que, no caso Laujar, as responsabilidades da contratação entre as agências de propaganda e Administração Pública quanto à programação dos veículos de divulgação não estavam muito claras, apesar de as responsabilidades estarem explícitas nos termos dos pedidos de inserção dos veículos de divulgação que são apresentados nas faturas e no modelo de relação jurídica existente entre agência de propaganda e veículo de divulgação (de comissão, nos termos do Código Civil).

Com relação ao caso da falência de uma agência de propaganda contratada pela Administração Pública, a agência de propaganda deixou de adimplir com suas obrigações perante alguns veículos de divulgação, o qual resolveu entrar com ação contra a agência e a União para receber a importância devida. O

¹⁰² BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n.º 006.888/2013-5. Representação sobre supostas irregularidades na destinação de verbas públicas da Presidência da República referentes à publicidade oficial*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=6888&p2=2013&p3=5>. Acesso em: 30/09/2019.

Poder Judiciário, contudo, extinguiu a ação, sem resolução de mérito, em face da União em razão de sua ilegitimidade passiva para o feito, tendo em vista a alegação da Advocacia-Geral da União e SECOM de que a agência de propaganda era comissária do veículo de divulgação.¹⁰³

Houve o entendimento de que, com base no artigo 71 da Lei n.º 8.666/1993, a contratada, no caso a agência de propaganda, é que possui responsabilidade por encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, não transferindo à Administração Pública a responsabilidade pelo seu pagamento. Assim, reconheceu-se a ilegitimidade passiva da União e o reconhecimento de incompetência absoluta da Justiça Federal para o julgamento da causa.

Em ambos os casos, entende-se que a Administração Pública pagar pela divulgação em veículo de divulgação inexistente ou pagar diretamente ao veículo de divulgação em caso de insolvência da agência de propaganda, poderá gerar o incentivo de a agência de propaganda não cumprir com suas responsabilidades contratuais.

No primeiro caso, o interesse contratual da Administração Pública não foi perseguido, pois o objetivo da comunicação com o público-alvo é frustrado com a fraude. Contudo, a Administração Pública não possui formas de monitorar todas as entregas do contrato, apenas se valendo dos documentos enviados pelos veículos e agência de propaganda para pagamento.

Por outro lado, no segundo caso, a Administração Pública, beneficiou-se da divulgação realizada pelo veículo de divulgação, que não recebeu o que era devido em virtude da insolvência da empresa.

Contudo, acaso se considerasse que a Administração

¹⁰³BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (1. REGIÃO). Seção Judiciária do Distrito Federal. *Decisão da 17. Vara de Brasília*. Ação Ordinária n.º 0033549-98.2012.4.01.3400. Autor: Rádio Globo de São Paulo Ltda e Réu: União Federal e Litispa: Matisse Comunicação e Marketing Ltda. Juiz Federal Substituto Rodrigo Parente Paiva Bentemuller. Brasília, 23 de janeiro de 2018.

Pública poderia pagar diretamente os veículos de divulgação, sem o intermédio da agência de propaganda, poderia haver a consequência de os veículos de divulgação sempre irem diretamente à Administração Pública para receber e o pagamento direto ao veículo de divulgação, além de acarretar problemas com órgãos de controle, já que os veículos de divulgação não foram contratados por meio de processo licitatório, gera o questionamento amplia o problema de risco moral do contrato, já que a Administração Pública deverá monitorar uma multiplicidade de agentes (veículos de divulgação) em cada campanha, inviabilizando a própria realização da publicidade.

Portanto, do ponto de vista econômico, pode-se dizer que o pagamento direto acarreta mais custos de transação para os anunciantes, já que, no longo prazo, teriam que realizar diversos processos licitatórios para contratar os veículos de divulgação e monitorar um maior número de agentes. A contratação direta de veículos de divulgação, por sua vez, também seria caracterizada por um relacionamento de agência (principal-agente) e os anunciantes necessitariam saber quando os veículos de divulgação esforçaram-se ou não para a entrega do seu anúncio, exigindo da Administração Pública um maior controle quanto ao afastamento da ocorrência de risco moral dos diversos agentes.

3.10 DOS CUSTOS DE MONITORAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A contratação deve ser fiscalizada, devendo a Administração Pública verificar o cumprimento das especificações técnicas e ainda registrar em relatório todas as ocorrências, deficiências, irregularidades ou falhas porventura observadas na execução dos serviços para solicitar a correção ou impor sanção à agência de propaganda.¹⁰⁴

Ainda deve ser realizada avaliação da agência de

¹⁰⁴ Cláusula Sétima do Modelo de Contrato da SECOM.

propaganda, no sentido de: apurar a necessidade de solicitar correções que visem maior qualidade dos serviços prestados; decidir sobre prorrogação de vigência ou rescisão contratual; e fornecer declarações sobre seu desempenho para servir de prova de capacitação técnica em licitações.

Contudo, apesar das previsões contratuais quanto à sanção da agência de propaganda e da especificação contratual quanto à gradação da natureza das infrações (grave, média, leve), percebe-se ainda uma forte resistência da Administração Pública em abrir processos sancionatórios, o que talvez advenha do fato de que centraliza papéis de parte interessada e de julgadora.¹⁰⁵

Outrossim, cumpre ainda destacar que a legislação ainda prevê que as informações de execução do contrato de publicidade sejam divulgadas no sítio do órgão anunciante na rede mundial de computadores, garantindo-se o acesso aos interessados.

Aqui, entende-se que a divulgação centralizada dos dados dos gastos com publicidade do Poder Executivo Federal como um todo potencializa o controle social e a transparência prevista no âmbito da legislação.¹⁰⁶

Isso porque, nem sempre o incentivo da remuneração em uma relação de agência é suficiente, devendo as partes investir em monitoramento como forma de diminuir o custo de agência e entende-se que a legislação previu uma importante forma de controle de gastos e desvios, que é o controle social por meio da transparência ativa. Contudo, para ser mais eficiente o fornecimento das informações deveria se dar de forma centralizada e periódica.

¹⁰⁵ FREITAS, Rafael Vêras de. *Análise Econômica das Contratações Públicas*. Revista Síntese licitações, contratos e convênios, v. 45, 2018, p. 29. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/pdf/2018-05-22%20-%20Análise%20Economicas%20das%20Contratações%20Públicas.pdf> Acesso em 17/08/2019.

¹⁰⁶ Artigo 16, Lei 12.232/2010.

3.11 DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS DE MÍDIA E DO INVESTIMENTO EM MÍDIA DIGITAL

É de responsabilidade da agência de propaganda a elaboração dos planos de mídia das campanhas publicitárias com base nos critérios técnicos de mídia previstos na Instrução Normativa SECOM n.º 2, de 20 de abril de 2018.¹⁰⁷

Contudo, apesar de ser responsabilidade das agências de propaganda, a Administração Pública Federal acaba por participar da escolha de meios de divulgação e até mesmo dos veículos. Assim, se por um lado as agências de propaganda possuem incentivos de programar veículos com planos de incentivos favoráveis, os gestores da Administração Pública Federal também podem ser impulsionados por outros fatores, o que é recorrente no caso de múltiplos principais.

Portanto, embora o planejamento das ações de mídia previsto na Instrução indique que devem ser considerados como critérios para a programação de veículos a audiência, o perfil, o público-alvo, o perfil editorial, a cobertura geográfica e sempre que possível leve em conta dados técnicos de mercado, pesquisas e/ou mídia para escolher os veículos de divulgação que serão programados, não há regras contratuais que resguardem as agências de propaganda quanto à possibilidade de orientação pela Administração Pública na elaboração do plano de mídia, também fazendo a agência de propaganda dependente da discricionariedade da Administração Pública quanto à manutenção ou rescisão contratual em virtude de eventual descumprimento da orientação.

Apesar dos critérios técnicos de mídia para a execução das campanhas e do crescente número de veículos de divulgação cadastrados no MidiaCad, ainda se percebe uma forte concentração da programação de mídia em alguns meios e veículos

¹⁰⁷ Artigo 7.º da Instrução Normativa SECOM n.º 2, de 20 de abril de 2018.

(sistema aberto de televisão), o que, por um lado, diminui os custos de monitoramento.¹⁰⁸ De outra sorte, deve-se questionar se a concentração não é fruto de algum viés gerado com o plano de incentivos ou fatores que não sejam o de melhor comunicar-se com o público-alvo.

Adicionalmente, sabe-se que estes critérios muitas vezes nos meios tradicionais não são fáceis de serem monitorados, já que a garantia de que o programa realmente tem a referida audiência e o perfil de quem o assiste não são fáceis de serem constatados.

Assim, a Administração Pública também depende de informações de mercado com interesses na sobrevalorização do seu maior produto (a audiência), visto que a principal característica do mercado de mídia é a de que o seu serviço não é pago pelo seu telespectador, mas sim pelo anunciante.

Portanto, o telespectador pode ser visto não como consumidor, mas como um produto. Assim, o mercado de mídia não se baseia em vender apenas a sua produção, mas a sua audiência, sendo que o custo de produzir uma informação, programa ou notícia não é alterado pelo número de pessoas que o assiste.¹⁰⁹

Contudo, o investimento publicitário no meio internet vem crescendo em razão não apenas da mudança cultural que tem havido na sociedade, mas também por conta da

¹⁰⁸SANTOS, Pedro Alexandre de Oliveira, *A Política de Distribuição da Verba Publicitária do Governo Federal do Brasil. Dissertação de Mestrado em Comunicação* – Universidade Federal do Sergipe. Sergipe, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10143/2/PEDRO_ALEXANDRE_OLIVEIRA_SANTOS.pdf Acesso em 17/08/2019.

¹⁰⁹ SUSTEIN, Cass R. *Private broadcasters and public interest: notes toward a "Third Way"*. University of Chicago Law School, Olin Law and Economics Program, Discussion Paper n.º 65, 1999, p. 70. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=143174>. Acesso em: 17/08/2019 e OLIVEIRA, Alexandre Rangel de. *Aspectos Regulatórios e concorrenciais na indústria de mídia: uma análise do mercado de TV por assinatura no Brasil*. Monografia de Bacharelado no Instituto de Economia da universidade Federal do Rio de Janeiro, agosto de 2009. Disponível em <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/5238>.

possibilidade de maior mensuração de resultados neste meio.¹¹⁰

No meio internet, pode haver uma maior segmentação da mensagem pelo perfil do público-alvo, o que diminui a dispersão da informação e, há uma maior facilidade de obter relatórios de checagem, o que possibilita a remuneração da agência de propaganda pelo seu efetivo desempenho, podendo se pensar em uma componente fixa (seguro) e outra componente variável (dependente do resultado da campanha publicitária).

Assim, o público-alvo pode ser alcançado de forma mais assertiva com a programação de mídias digitais, além de poder saber o perfil do destinatário da mensagem e o tipo de interação desejada para o efetivo pagamento do anúncio. Por outro lado, não se pode deixar de registrar que o meio internet também é suscetível à ocorrência de risco moral, pois o uso de robôs pode manipular a entrega do anúncio.

Contudo, há que se dizer que a distribuição de conteúdo no meio digital não é aderente à prática de mercado brasileira, que exige o pagamento de desconto-padrão pelo veículo de divulgação e apenas a sua compra por meio de uma agência de propaganda.

O mercado se autonomizou desta perspectiva e a legislação do setor ficou ultrapassada, à medida que pessoas físicas atualmente podem fazer suas próprias compras de mídia e, apesar disso não significar numa disseminação de conhecimento sobre marketing e conversão em vendas, expertise das agências de propaganda, o setor deve refletir quanto à necessidade de um novo modelo de prestação de serviços também para contemplar mais este ponto.

¹¹⁰ Em nível mundial, a utilização da mídia online tem crescido substancialmente, correspondendo, no ano de 2017, a 36,5%. No Brasil, houve um investimento de 28% no meio internet; 58% no meio TV, 2,4% no meio rádio; 4,8% no meio jornal; 2,4% no meio revista. Cf. GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. *Relatório Mídia Dados Brasil 2018*, p. 477-478. Disponível em: <http://midadados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf>. Acesso em 8/8/2019.

4 CONCLUSÃO

Importante ressaltar que para se efetuar uma análise econômica do Direito é fundamental verificar como os agentes econômicos que atuam no mercado e como uma possível alteração das regras alteraria a estrutura de incentivos e, por conseguinte, os comportamentos dos agentes envolvidos.

Assim, sob a perspectiva da Teoria da Agência, buscou-se analisar os incentivos do contrato de publicidade estabelecido pela Administração Pública a partir da relação entre principal e agente.

Foram considerados agentes do processo de contratação: os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (anunciante); a Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM; as agências de propaganda; os veículos de divulgação; os fornecedores de serviços especializados e o Conselho Executivo de Normas-Padrão – CENP.

Do ponto de vista legal, a Administração Pública Federal tem como objetivo para a contratação do serviço de publicidade a realização de quatro espécies de ações publicitárias: legal, institucional, utilidade pública e mercadológica.

Com a contratação do serviço de publicidade, a Administração Pública Federal almeja a produção de ações publicitárias, bem como a sua veiculação, podendo ainda solicitar, no âmbito do objeto do contrato, a execução de atividades complementares, que são os serviços especializados pertinentes à pesquisa de opinião para conhecimento do público alvo das ações publicitárias; a produção e execução técnica das ações publicitárias; a criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação.

Esta contratação revela-se em uma relação de agência principal-agente, por meio da qual o poder público anunciante (principal) beneficia-se do esforço da agência de propaganda (agente) na criação de uma campanha publicitária e na sua

distribuição ao público de interesse.

Contudo, por vezes, percebe-se a complexidade da relação, não apenas pela multiplicidade de principais em razão da relação dual existente entre a agência de propaganda e Administração Pública e agência de propaganda e veículos de divulgação, mas também pela hierarquia interna dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que possui uma multiplicidade de agentes que aprovam as campanhas publicitárias.

Além disso, a regra da adjudicação do objeto a mais de uma agência de propaganda gera, por outro lado, a multiplicidade de agentes que, apesar de por incentivar a agência de propaganda a criar a melhor estratégia de comunicação par conseguir realizar a demanda a partir seleção interna de agências, também pode gerar efeitos de dificuldade de cooperação entre elas.

Com relação à qualidade da contratação, com as regras sobre o tipo de licitação, sobre a análise realizada na licitação pela Subcomissão Técnica, sobre a exigência de equipe mínima e sobre a certificação técnica, acredita-se que, do ponto de vista econômico, as duas primeiras regras parecem ser mais adequadas; enquanto as duas últimas regras, não mitiga a seleção adversa da licitação.

Com relação às formas de remuneração, entende-se que a forma de remuneração das agências de propaganda pelo desconto-padrão de agência não é a melhor estratégia de incentivo das agências de propaganda em favor da Administração Pública, assim como o plano de incentivo dos veículos de divulgação fazem com que as agências de propaganda respondam a interesses que não são o de se melhor comunicar com o público-alvo de interesse da campanha publicitária.

Por outro lado, constata-se que também não é adequada a “não remuneração” da produção e dos custos internos, não sendo uma alternativa adequada a remuneração fixa, já que também não conduzirá a agência a se esforçar adequadamente para cumprir o objetivo de comunicação da Administração Pública.

Outrossim, os sistemas SIREF e MidiaCad auxiliam a Administração Pública e servem para mitigar o risco moral de dependerem apenas das informações de mercado.

Com relação ao planejamento da contratação do serviço de publicidade, verifica-se que a Administração Pública com a prerrogativa não execução do contrato, assim como o orçamento global com a justificativa de imprevisibilidade das demandas de comunicação, acaba por não se planejar adequadamente, o que acaba por onerar os custos das produções das campanhas realizadas.

Quanto à responsabilidade e responsabilização contratual, entende-se que a agência de propaganda deve ser responsável quanto a fraudes ou falhas na contratação e que a responsabilização da Administração Pública teria o efeito de aumentar os custos de monitoramento da Administração Pública.

Com relação aos custos de monitoramento, entende-se que apesar de a Administração Pública não estar habituada a sancionar, o que se deve em parte pela sua duplicidade de papéis de parte interessada e de julgadora, os custos de monitoramento poderiam ser mitigados com a centralização e divulgação periódica das informações sobre gastos com publicidade do Poder Executivo Federal de maneira a permitir um maior controle social.

Os critérios técnicos de mídia existem para resguardar a Administração Pública quanto à elaboração do plano de mídia pelas agências de propaganda. Contudo, não existem regras contratuais que resguardem as agências de propaganda quanto a eventuais orientações que se contemplem interesses distintos dos critérios técnicos de mídia pelo lado da Administração Pública.

Apesar do crescente número de veículos de divulgação cadastrado no MidiaCad, a programação dos veículos de divulgação ainda é bastante concentrada, o que, por um lado, diminui os custos de monitoramento; mas, por outro, cabe refletir se não está respondendo a incentivos ou outros fatores que não sejam o

da comunicação com o público-alvo.

Ainda cumpre destacar que o investimento em internet tem aumentado em razão da maior mensuração de resultados, mas também está sujeito a risco moral em virtude da utilização de robôs para enviar os resultados das campanhas publicitárias.

Contudo, quer seja pela inadequação da legislação do setor por não abarcar completamente a utilização do meio internet quer seja pelo incentivo promovido com o desconto-padrão, entende-se necessária a reflexão do setor quanto à adequação do modelo de prestação de serviços.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Fernando. *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007.
- BROUSSEAU, Eric and GLACHANT, Jean-Michel. *The Economics of Contracts. Theories and applications*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.
- FREITAS, Rafael Vêras de. *Análise Econômica das Contratações Públicas*. Revista Síntese licitações, contratos e convênios, v. 45, 2018. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/pdf/2018-05-22%20-%20Análise%20Econômica%20das%20Contratações%20Públicas.pdf>. Acesso em 17/08/2019.
- GICO, Ivo. *Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito*. EALR, V.1, n.º 1, p. 7-32, jan-jun 2010. Disponível em <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2794>. Acesso em 17/08/2019.
- JENSEN, Michael and MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership*

- structure*. Journal of Financial Economics 3, July 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em 17/08/2019.
- MACKAAY, Ejan e ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia*. Tradução 2ª ed. Original Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- OLIVEIRA, Alexandre Rangel de. *Aspectos Regulatórios e concorrenciais na indústria de mídia: uma análise do mercado de TV por assinatura no Brasil*. Monografia de Bacharelado no Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, agosto de 2009. Disponível em <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/5238>. Acesso em 17/08/2019.
- PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?* *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997, 419-442.
- POSNER, Eric. *Coase Lecture: Agency Models in Law and Economics*. The Law School The University of Chicago, 2000. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=204872>. Acesso em 17/08/2019.
- RODRIGUES, Vasco. *Análise Econômica do Direito*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2007.
- SANTOS, Pedro Alexandre de Oliveira. *A Política de Distribuição da Verba Publicitária do Governo Federal do Brasil*. Dissertação de Mestrado em Comunicação – Universidade Federal do Sergipe. Sergipe, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10143/2/PE-DRO_ALEXANDRE_OLIVEIRA_SANTOS.pdf Acesso em 17/08/2019.
- SUSTEIN, Cass R. *Private broadcasters and public interest:*

notes toward a "Third Way". University of Chicago Law School, Olin Law and Economics Program, Discussion Paper n.º 65, 1999. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=143174>. Acesso em: 17/08/2019.

VOORN, Bart; VAN GENUGTEN, M.; VAN THIEL, S. *Multipli principals multiple problems: a framework for effective governance and a research agenda for joint service delivery*. *Public Administration*, jan 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/330541442>. Acesso em 17/08/2019.

LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

BRASIL. *Lei n.º 4.680, de 18 de junho de 1965*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4680.htm. Acesso em 17/08/2019

BRASIL. *Lei n.º 11.652, de 7 de abril de 2008*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm. Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.232, de 29 de abril de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. *Lei n.º 13.844 de 18 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. *Decreto n.º 57.690, de 1 de fevereiro de 1966*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D57690.htm. Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. *Decreto n.º 6555, de 8 de setembro de 2008*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm. Acesso em 17/8/2019.

BRASIL. *Decreto n.º 9.669, de 2 de janeiro de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

- 2022/2019/Decreto/D9669.htm. Acesso em 17/8/2019.
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Instrução Normativa SECOM n.º 2, de 20 de abril de 2018*. Disponível em: http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes_normativas. Acesso em 17/08/2019.
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Instrução Normativa SECOM n.º 3, de 20 de abril de 2018*. Disponível em: http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes_normativas. Acesso em 17/08/2019.
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Portaria n.º 142, de 27 de outubro de 2014*. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-portarias/2014-prt142-manual-do-midiacad.pdf> Acesso em 17/08/2019.
- INFORMAÇÕES DE APOIO*
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Dados sobre o MidiaCAD e sobre comunicação regionalizada*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/atuacao/midia/resultados-da-comunicacao-regionalizada-2013-2012>. Acesso em 17/08/2019.
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Manual de Procedimento das Ações de Publicidade*, aprovado pela Portaria n.º 98 de 21 de julho de 2016, p. 7 (item 5 do Manual). Disponível em: <http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/manual-de-publicidade-final-dou.pdf/view>. Acesso em 17/08/2019.
- BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Modelo de Edital para a contratação do Serviço de Publicidade*. Disponível em: https://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/modelos-de-edital-de-servicos-de-publicidade_

Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Tabela de Remuneração de Agências de Propaganda: pesquisa de preços*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/remuneracao-de-agencias-de-propaganda-pesquisa-de-precos>. Acesso em 17/08/2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 2062/2006*. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n.º 006.888/2013-5. Representação sobre supostas irregularidades na destinação de verbas públicas da Presidência da República referentes à publicidade oficial*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/Acompanhar-Processo?p1=6888&p2=2013&p3=5>. Acesso em: 30/09/2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do estado (SecexAdmin), 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/centro-de-governo/> Acesso em: 17/08/2019.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (1. REGIÃO). Seção Judiciária do Distrito Federal. *Decisão da 17. Vara de Brasília*. Ação Ordinária n.º 0033549-98.2012.4.01.3400. Autor: Rádio Globo de São Paulo Ltda e Réu: União Federal e Litispa: Matisse Comunicação e Marketing Ltda. Juiz Federal Substituto Rodrigo Parente Paiva Bentemuller. Brasília, 23 de janeiro de 2018.

CONSELHO EXECUTIVO DE NORMAS-PADRÃO - CENP. *Histórico*. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/sobre-o-cenp/historico>. Acesso em 17/08/2019.

CONSELHO EXECUTIVO DE NORMAS-PADRÃO - CENP.

Normas-Padrão da Atividade Publicitária. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/documentos/normas-padrao>. Acesso em 17/08/2019.

CONSELHO EXECUTIVO DE NORMAS-PADRÃO - CENP. *Relatório CENP-Meios, 2017 e 2018*. Disponível em: <https://www.cenp.com.br/cenp-meios?id=2>. Acesso em 8/8/2019.

INSTITUTO PARA ACOMPANHAMENTO DA PUBLICIDADE - IAP. *Tabela sobre gastos com publicidade no Governo Federal*. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/uniao-gasta-r-15-bi-com-propaganda-em-2016-estatais-puxam-queda-de-27/>. Acesso em 17/08/2019.

PRONUNCIAMENTO do ex-ministro Carlos Ayres Brittos. Matéria: “O STF Aperta o Cerco. Estadão Opinião, São Paulo, 01 de set. 2012. Mensalão. Portal de Notícias G1, Rio de Janeiro, 2012. <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-stf-aperta-o-cerco-imp-,924455>

GRUPO DE MÍDIA DE SÃO PAULO. *Relatório Mídia Dados Brasil 201*. Disponível em: <http://midiadados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf>. Acesso em 8/8/2019.