

Estudo Técnico Preliminar 17/2024

1. Informações Básicas

Número do processo: 53115.003258/2024-12

2. Referências

1. A contratação objeto deste Estudo tem amparo legal nos seguintes dispositivos:

- Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.

- Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

- Instrução Normativa SEGE/MPDG n. 05, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

- Instrução Normativa SEGES nº 58, de 08 de agosto de 2022 – que dispões sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP Digital.

- Lei n. 4.680, de 18 de junho de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências;

- Decreto n. 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências;

- Decreto n. 57.690, de 1 de fevereiro de 1966, que aprova o Regulamento para a execução da Lei n. 4.680, de 18 de junho de 1965;

- Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023, que dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital, prestados a órgão ou entidade do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal - SICOM.

- Instrução Normativa SECOM/PR nº 02, de 14 de setembro de 2023, que dispõe sobre o desenvolvimento e a execução da publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom, e dá orientações complementares.

- Instrução Normativa SECOM/PR n. 03, de 14 de setembro de 2023, que dispõe sobre as ações a serem adotadas, no âmbito da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), para a garantia de recursos de acessibilidade na comunicação e na informação, nos termos da Lei 13.146/2015.

- Instrução Normativa SECOM/PR nº 04, de 23 de fevereiro de 2024, que estabelece medidas a serem observadas pelos órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom, visando à mitigação de riscos à imagem das instituições do Poder Executivo Federal decorrentes da publicidade na internet e dá outras providências.
- Decreto nº 11.393, de 21 de janeiro de 2023 – que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério das Comunicações e remaneja cargos em comissão e função de confiança.
- Portaria MCOM nº 8.374, de 6 de fevereiro de 2023, que aprova o Regimento Interno do Ministério das Comunicações e divulga o quadro demonstrativo de cargos em comissão e de funções de confiança do órgão.
- Decreto n. 4.563, de 31 de dezembro de 2002, que altera o Regulamento aprovado pelo Decreto no 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, para a execução da Lei n. 4.680, de 18 de junho de 1965;
- Decreto n. 3.722, de 9 de janeiro de 2001, que regulamenta o art. 34 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
- Normas-Padrão de Atividade Publicitária do Conselho Executivo de Normas-Padrão - CENP, acessível por meio do link: <https://cenp.com.br/documento/normas-padrao-portugues>.

3. Descrição da necessidade

3.1 O Ministério das Comunicações (MCom) é um órgão da administração federal direta que foi recriado em junho de 2020, com a edição da Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020.

3.2 Com a nova gestão governamental do país, foi publicado o Decreto nº 11.335, de 1º de janeiro de 2023, o qual foi alterado pelo Decreto nº 11.393, de 21 de janeiro de 2023, que determinou como áreas de competência do MCOM os seguintes assuntos:

- I - política nacional de telecomunicações;
- II - política nacional de radiodifusão; e
- III - serviços postais, telecomunicações e radiodifusão.

3.3 Com a edição da Lei nº 14.600 de 19 de junho de 2023, ficou determinado como áreas de competência do Ministério das Comunicações:

Art. 23. Constituem áreas de competência do Ministério das Comunicações:

- I - política nacional de telecomunicações;
- II - política nacional de radiodifusão;
- III - política nacional de conectividade e de inclusão digital;

IV - serviços postais, serviços digitais, telecomunicações e radiodifusão;
e

V - rede nacional de comunicações, incluída a rede privativa de comunicação da administração pública federal.

3.4 O Ministério das Comunicações, para cumprir na integralidade a sua obrigação constitucional de prestar contas à sociedade, identificou a necessidade de contratação de serviços de publicidade através de empresa(s) especializada(s).

3.5 São competências da Assessoria Especial de Comunicação Social – Ascom, de acordo com a Portaria MCOM nº 8.734, de 6 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o regimento interno do ministério:

I - planejar, coordenar e executar a política de comunicação social do Ministério;

II - assessorar o Ministro de Estado e as demais autoridades do Ministério:

a) nos assuntos de comunicação social, imprensa, **publicidade** e eventos e nas ações de comunicação que utilizem meios eletrônicos;

b) na coordenação da comunicação interministerial e das ações de informação e de difusão das políticas do Ministério;

c) no relacionamento com os meios de comunicação e com as entidades dos setores de comunicação; e

d) no relacionamento com a imprensa regional, nacional e internacional;

III - apoiar os órgãos integrantes do Ministério no relacionamento com a imprensa; e

IV - planejar e executar ações de comunicação para a divulgação de políticas públicas vinculadas ao Ministério.

3.6 Nesse contexto, a ASCOM precisa realizar ações de publicidade de utilidade pública do Ministério das Comunicações demandadas pelas Secretarias e pelo Gabinete do Ministro, desenvolvendo peças gráficas, audiovisuais, serviços de veiculação etc.

3.7 O Mcom não possui o serviço de publicidade contratado, o que tem causado diversas dificuldades para realização de campanhas de utilidade pública, que são extremamente necessárias, no sentido de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços e programas do Ministério.

3.8 Por isso, atentamo-nos para a necessidade de abertura de procedimento licitatório, para a contratação de empresa para a prestação de serviços de publicidade, conforme dispõe a Lei 12.232/2010, que estabelece as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade.

3.9 Prestação de serviços de publicidade, por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o

estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias da CONTRATANTE junto a públicos de interesse.

3.10 Também deverão integrar o objeto deste contrato, como atividades complementares, os serviços especializados pertinentes: a) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento, relacionados à execução do presente contrato; b) à produção e à execução técnica de peças, materiais e projetos publicitários, de mídia e não mídia, criados no âmbito do presente contrato; c) à criação, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias.

4. Área requisitante

| Área Requisitante | Responsável |
|---|---------------------------|
| Assessoria Especial de Comunicação Social | Leonardo Waideman Liébana |

5. Descrição dos Requisitos da Contratação

Identificação do Objeto

5.1 As ações e responsabilidades de comunicação social no âmbito do MCOM são tratadas e exercidas pela Assessoria Especial de Comunicação Social, a quem compete, dentre outras, propor, coordenar, administrar e executar as atividades de publicidade e propaganda do Ministério.

5.2 Para cumprir com seus objetivos, a Ascom visa contar com o apoio técnico de agências de propaganda, contratadas por meio de processo licitatório, para prestação de serviços de publicidade. Os serviços são conceituados, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, como:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, **com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.** (grifo nosso)

5.3 E de acordo com o §1º do art. 2º da referida Lei:

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

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o

mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

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

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

5.4 Vale destacar que os serviços aderentes às novas tecnologias somente poderão ser executados como formas inovadoras quando estiverem diretamente relacionados às ações de publicidade desenvolvidas no âmbito da contratação e que eles não estão restritos aos veículos de comunicação e divulgação do meio internet, tendo em vista que as inovações e os formatos não tradicionais que visam potencializar os efeitos das mensagens podem ser concebidos tanto pelas plataformas on-line (redes sociais, mecanismos de busca na internet, etc.), como pelas plataformas off-line (revistas, jornais, etc.).

5.5 Além disso, cumpre frisar que o objeto da contratação de publicidade difere da contratação de comunicação digital, que está sendo realizada pelo Ministério das Comunicações. Apesar de ambas poderem utilizar os meios digitais como forma de comunicação, a natureza da mensagem utilizada é bastante diferente uma da outra.

5.6 A IN 02/2023, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom/PR, de 14 de setembro de 2023, conceitua publicidade de utilidade pública no art. 3º:

I - 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 intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

5.7 Já a comunicação digital é conceituada pela Secom na IN 01/2023, em seu anexo I (glossário) da seguinte maneira:

Comunicação digital:

Ação de comunicação que consiste na criação e na convergência de conteúdos e mídias, para a disseminação, interação, acesso e troca de informações na internet.

5.8 Portanto, resta claro que a natureza da mensagem em uma campanha de publicidade possui o objetivo de **informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e /ou coletivos, enquanto a natureza da mensagem na comunicação digital é voltada para interação, acesso e troca de informações.**

5.9 Veja que no primeiro caso o intuito é o de promover **a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral. A publicidade de utilidade pública possui a característica de informar o público-alvo específico, que pode ser diretamente atingido ou afetado por uma determinada política pública.**

5.10 Já a comunicação digital possui um público mais abrangente, com viés de transparência e publicidade de atos. Além disso, a comunicação digital também é usada para evitar a proliferação das chamadas "fake news", exige monitoramento constante dos canais digitais de comunicação, bem como ações rápidas que evitem a disseminação de informações falsas.

5.11 Todos esses desafios justificam a contratação de serviço especializado de comunicação digital e também de publicidade de utilidade pública, pois não se sobrepõem. E, caso ocorra semelhanças entre os serviços em algum momento, caberá à gestão contratual evitar a utilização dos serviços em duplicidade para a mesma tarefa ou atividade, devendo, pois, ser levado em consideração em qual contratação haverá maior vantajosidade e economicidade ao Órgão.

DAS AGÊNCIAS

5.12 Os serviços que se pretende com esta contratação, conforme descritos no item 1 desse ETP, não caracterizam duplicidade nem se sobrepõem aos serviços previstos nos demais contratos sob responsabilidade da Assessoria Especial de Comunicação. Os serviços previstos não abrangem as atividades de promoção, de patrocínio, de relações públicas, de assessoria de comunicação e de imprensa e a realização de eventos de qualquer natureza.

5.13 A contratação dos serviços tem como objetivo o atendimento ao princípio da publicidade e ao direito à informação, por meio de ações que visam difundir ideias e princípios, posicionar instituições e programas, disseminar iniciativas e políticas públicas, ou informar e orientar o público em geral. Os serviços constantes do Edital serão realizados e executados sempre sob a supervisão, coordenação e orientação da Assessoria Especial de Comunicação Social do MCOM.

5.14 Para a prestação dos serviços serão contratadas 02 (duas) agências de propaganda, cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei nº 4.680/1965 e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento, nos termos da Lei nº 12.232/2010. As agências atuarão por ordem e conta do MCOM, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 4.680/1965, na contratação de fornecedores de bens e de serviços especializados, para a execução das atividades complementares, e de veículos de divulgação, para a transmissão de mensagens publicitárias. As agências não poderão subcontratar outra agência de propaganda para a execução dos serviços previstos no Edital.

5.15 A contratação de 02 (duas) agências seguirá o disposto na Lei nº 12.232/2010, artigo 2º, parágrafo 3º, que autoriza a adjudicação do objeto do contrato a mais de uma licitante, sem a separação de itens ou de contas publicitárias.

5.16 A definição pela contratação de mais de uma agência de propaganda considera ainda o que a IN nº 01/2023, da Secom/PR determina no art. 5º, §1º, que diz:

Art. 5º A Equipe de Planejamento da Contratação de serviços de comunicação, quando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, deverá ater-se ao objeto, conforme disposto no art. 14.

§ 1º Para fins de definição do quantitativo de agências de propaganda a contratar para a prestação de serviços de publicidade, deverá ser

adotado os seguintes parâmetros, tendo como referência o valor de grande vulto estabelecido pela Lei nº 14.133, de 2021:

I - até 9,99% do valor de grande vulto: facultado 1 (uma) ou 2 (duas) agência(s) de propaganda;

II - de 10% até 49,99% do valor de grande vulto: 2 (duas) agências de propaganda;

III - de 50% até 79,99% do valor de grande vulto: 3 (três) agências de propaganda; e

IV - acima de 80% do valor de grande vulto: 4 (quatro) agências de propaganda;

5.17 Diz a Lei 14.133/2021, no art. 6º, inciso XXII, que:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXII - obras, serviços e fornecimentos de **grande vulto**: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); (grifos nossos)

5.18 Sendo assim, os valores correspondentes são:

| Percentual previsto na IN 01/2023 da Secom/PR | Valor correspondente de acordo com a Lei nº 14.133/2021 | Quantidade de agências |
|---|---|-----------------------------|
| Até 9,99% do valor de grande vulto | Até R\$19.999,99 milhões | Facultado de 1 a 2 agências |
| de 10% até 49,99% do valor de grande vulto | De 20 a 99.999,99 milhões | 2 agências |
| de 50% até 79,99% do valor de grande vulto | De 100 a 159.999,99 milhões | 3 agências |
| acima de 80% do valor de grande vulto | Acima de 160 milhões | 4 agências |

5.19 Além disso, importante frisar que a definição pela contratação de mais de uma agência de propaganda considera o volume e a diversidade de ações publicitárias a serem demandadas às contratadas pelos órgãos tendo em vista o fator verba de referência para campanhas.

5.20 Esse quantitativo possibilita a competitividade entre as contratadas e a pluralidade de propostas criativas a serem analisadas pelo MCOM nos processos de Seleção Interna de

Agência, no decorrer da execução contratual, conforme previsto no §4º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

5.21 Entende-se, ainda, que a contratação de 2 (duas) agências de propaganda possibilitará a manutenção da tempestividade da atuação publicitária, ao tempo em que ainda permitirá a execução simultânea e compartilhada de campanhas, maior flexibilidade na gestão de demandas, bem como perenidade da prestação dos serviços.

5.22 O contrato deverá deixar explícito que as peças criadas pelas agências, no âmbito da execução contratual, poderão ser veiculadas, sem ônus, diretamente pelo MCOM e, a seu critério, pelos demais órgãos e entidades do SICOM, nos respectivos sítios na internet.

5.23 Somente poderá participar da concorrência a agência de propaganda que atender a todas as condições do Edital e apresentar os documentos nele exigidos.

5.24 Não poderá participar da concorrência a agência de propaganda:

- a. 1. que estiver cumprindo suspensão temporária do direito de participar de licitação ou estiver impedida de contratar com o MCOM;
- b. 2. cuja falência tenha sido decretada ou que estiver em concurso de credores, em processo de recuperação extrajudicial ou judicial, ou em processo de liquidação, dissolução, cisão, fusão ou incorporação;
- c. 3. que tenha sido considerada inidônea, pela Administração Pública Federal, estadual ou municipal;
- d. 4. estrangeira que não funcione no País;
- e. 5. cujos sócios, controladores, dirigentes, administradores, gerentes ou empregados integrem a Subcomissão Técnica ou tenham qualquer vínculo profissional com o MCOM;
- f. 6. que estejam reunidas em consórcio;
- g. 7. que atuem sem fins lucrativos.

5.25 Para a análise das condições de participação das licitantes, também serão realizadas consultas ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Portal da Transparência mantido pela Controladoria Geral da União - CGU, e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CADIN), disponível no Portal do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, em harmonia com o disposto no Acórdão nº 1793/2011 - do Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU.

5.26 Nenhuma licitante poderá participar da concorrência com mais de uma Proposta. A participação na concorrência implica, tacitamente, para a licitante: a confirmação de que recebeu da Comissão Especial de Licitação as informações necessárias ao cumprimento da concorrência; a aceitação plena e irrevogável de todos os termos, cláusulas e condições constantes do Edital; e a observância dos preceitos legais e regulamentares em vigor e a responsabilidade pela fidelidade e legitimidade das informações e dos documentos apresentados em qualquer fase do processo.

5.27 A licitante deverá assumir todos os custos de elaboração e apresentação das Propostas Técnica e de Preços e dos Documentos de Habilitação exigidos na concorrência, não sendo o MCOM, em nenhum caso, responsável por esses custos, independentemente da condução ou do resultado do processo licitatório.

5.28 Após a contratação das agências, a seleção interna será realizada de acordo com Portaria de Seleção Interna, que determinará os aspectos relevantes para escolha das agências a cada campanha. Importante frisar ainda que a existência do contrato, todavia, não garantirá faturamento mínimo e nem exclusividade a nenhuma das agências, muito menos ordem de preferência em razão da colocação final no processo licitatório, conforme preceitua o art. 78, da Instrução Normativa nº 01/2023, da SECOM, *in verbis*:

Art. 78. As contratadas atuarão de acordo com solicitação do órgão ou entidade contratante e não terão garantia de faturamento mínimo sobre o valor contratual nem, particularmente, exclusividade em relação a nenhuma das ações publicitárias objeto da contratação, as quais serão executadas indistintamente e independentemente da classificação das contratadas no certame.

Do Regime de Execução do Contrato

5.29 Os serviços objeto da contratação serão executados e entregues, mediante demanda, na forma de execução indireta, sob empreitada por preço unitário, e estará condicionada à existência de disponibilidade orçamentária, respeitado o exercício financeiro, cujo valor não excederá os créditos orçamentários ou adicionais consignados ao MCOM.

Da Execução Contratual

5.30 A forma da execução contratual deverá seguir o disposto no modelo de contrato disponibilizado junto ao modelo de edital da SECOM/PR.

5.31 Para sua complementação, em razão da contratação de duas agências, será publicada uma portaria de seleção interna, a qual determinará como serão escolhidas as campanhas e as agências (já contratadas) que atenderão cada demanda.

Do Reajuste

5.32 O referido contrato não deverá contemplar a cláusula de reajuste, pois o contrato não é atrelado a preços unitários e específicos.

5.33 Diz Marçal Justen Filho diz em seu livro "Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração - Lei nº 12.232/2010", Ed. Fórum, pág.362, que:

"Os custos das campanhas publicitárias não são absorvidos de modo necessário e integral pela agência de publicidade. A Agência pode ser remunerada por serviços prestados diretamente. Mas uma parcela significativa dos serviços de publicidade é executada por terceiros, em relação aos quais a agência atua como intermediário.

A disciplina da remuneração da agência de publicidade apresenta grande peculiaridade, não sendo assemelhada a qualquer outra espécie de contratação praticada pela Administração Pública."

5.34 Diz ainda, na pág. 365, que:

"A influência das práticas adotadas no setor privado relativamente à remuneração da agência reflete-se no âmbito do contrato administrativo. As soluções adotadas são variáveis, mas escapam ao padrão usual da contratação administrativa. Tal como será examinado adiante, admite-se a remuneração por custos internos e de criação, honorários percentuais por serviços de terceiros e o chamado "desconto-padrão". Essa última figura é bastante peculiar."

5.35 Partindo desses conceitos e definições, é impossível haver cláusula de reajuste, pois não haveria solução que abarcasse uniformemente cada tipo de pagamento possível na contratação.

5.36 Além disso, por existir atrelamento a formas de pagamento diversas, torna-se mais fácil seguir o reajuste de mercado, determinados pelos fornecedores, como é o caso percentual de pagamento da tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal - SINAPRO/DF, na qual o reajuste seguirá a tabela do SINAPRO/DF vigente a cada ano.

Modalidade e Tipo de Licitação:

5.37 Conforme Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, os serviços de publicidade serão licitados de acordo com as modalidades definidas no art. 22 da Lei nº 8.666/1993, adotando-se como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço".

5.38 Em que pese a Lei nº 8.666/1993 ter sido revogada pela Lei nº 14.133/2021, a IN nº 01, de 19 de junho de 2023 determina que:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre as licitações e os contratos de **serviços de publicidade**, de promoção, de comunicação institucional e de comunicação digital, para os órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM:

§ 1º Ação de comunicação compreende serviços de publicidade, de promoção, de comunicação institucional e de comunicação digital, conceituados por intermédio da Portaria SECOM nº 3.948, de 26 de novembro de 2021.

§ 2º Os serviços de que trata o parágrafo anterior, devido às suas peculiaridades, são de natureza intelectual, intangível e indivisível.

[...]

Art. 10. O julgamento das propostas nas licitações para os serviços descritos no §1º do art. 1º, será realizado de acordo com os **critérios de melhor técnica ou técnica e preço**.

Parágrafo único. A escolha por um dos critérios descritos no **caput** constitui discricionariedade do órgão ou entidade contratante, devendo ser fundamentada em conformidade com as características de cada um deles, considerando os termos da presente Instrução Normativa. (grifos nossos)

5.39 Por isso, a necessidade de compreender bem a diferença entre os tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço.

5.40 Verificou-se que a diferença básica entre os tipos se concentra na fase da negociação de preços. Apesar de ambos buscarem o menor preço, no tipo melhor técnica, após a classificação das empresas pela técnica apresentada no certame, a Comissão Licitatória convoca as empresas para que digam se aceitam exercer o menor preço ofertado no processo pelas empresas classificadas. Já no tipo Técnica e Preço é feita uma ponderação entre a nota e o preço apresentado pelas empresas (na proporção 70% nota /30% preço, por exemplo, a depender da justificativa do órgão).

5.41 Primando pela economicidade e vantajosidade para o Órgão, essa equipe de planejamento entende que o tipo melhor técnica é, ao possibilitar a contratação da empresa com a melhor qualificação a escolha mais adequada para a contratação do MCOM é a melhor técnica, entre as licitantes concorrentes, e a prática do menor preço na execução contratual, identificado e negociado entre as propostas das empresas tecnicamente classificadas. Dessa forma, a presente contratação apresenta enquadramento com os critérios estabelecidos na Instrução Normativa SECOM nº 01/2023 para adoção da “melhor técnica”, na medida em que está vinculada a uma atuação publicitária abrangente, dados os públicos-alvo das ações a serem desenvolvidas, as praças a serem atingidas e os diversos meios de comunicação a serem utilizados. Sendo assim, a qualificação técnica é requisito essencial e soberano na identificação da proposta mais vantajosa para a administração.

5.42 Dadas as características da atuação publicitária do MCOM, adotar o tipo “técnica e preço” para a execução contratual não seria adequado, pois poderia resultar na contratação de agência de propaganda com nível básico de qualificação, sem condições técnicas de atender de forma satisfatória às demandas de comunicação do órgão e aos anseios da Administração, o que caracterizaria o uso inadequado de investimentos públicos.

5.43 Assim, a presente contratação apresenta enquadramento com os critérios para adoção da “melhor técnica”, na medida em que está vinculada a uma atuação publicitária abrangente, dados os tipos de ações a serem desenvolvidas pelo MCOM (de mídia e não mídia), os diversos meios de comunicação a serem utilizados (off-line e on-line), os públicos-alvo a serem atingidos (toda população nacional e públicos específicos), o perfil geográfico das ações a serem desenvolvidas (todo território nacional) bem como a sazonalidade permanente das ações de publicidade do órgão.

Do Briefing

5.44 De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.232/2010, o instrumento convocatório dessas licitações deve observar as exigências do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, não sendo, porém, “exigido o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos”, conforme disposto no inciso I do §2º.

5.45 Mais uma vez, em que pese a revogação da Lei nº 8.666/1993, pela Lei nº 14.133/21, a Instrução Normativa nº 01/2023, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República - Secom/PR, prevê em seu art. 26, que:

Art. 26. Os licitantes apresentarão sua proposta técnica com base nos desafios e objetivos de comunicação estabelecidos pelo órgão ou

entidade no Briefing e considerarão, **exceto no caso dos serviços de publicidade**, os itens constantes do catálogo de produtos e serviços previstos no projeto básico. (grifos nossos)

5.46 No que tange à ausência de obrigatoriedade de elaboração do projeto básico, tal dispensa não significa, em absoluto, a imprescindibilidade da descrição precisa, clara e objetiva do objeto licitado, porquanto a teor do inciso II do Art. 6º, os licitantes devem elaborar as propostas de acordo com as descrições detalhadas estabelecidas no briefing.

5.47 A obrigatoriedade de descrição clara, objetiva e precisa do objeto licitado constitui matéria sumulada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União. A propósito, vale a transcrição do Verbete nº 177 do TCU:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (Súm. 177 -TCU).”

5.48 Sobre o tema, Marçal Justen Filho diz em seu livro “Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração - Lei nº 12.232/2010”, Ed. Fórum, pág.245, que:

“A ausência de previsão na Lei nº 12.232 sobre a elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado não é casual. Tal como exposto, as peculiaridades do contrato de serviços de publicidade impedem a predeterminação precisa e exata das atividades e despesas a serem realizadas.

Uma parcela significativa das atividades e despesas correspondentes não comporta predeterminação em momento anterior à instauração da Licitação. Somente por ocasião da execução do contrato é que a campanha publicitária será concebida. Anote-se que as ofertas apresentadas na licitação não se referem à execução de um 'projeto básico', nem se referem a custos previstos em 'orçamento detalhado'.” (grifos nossos)

5.49 Dessa forma, em substituição ao projeto básico com as especificações técnicas dos produtos e serviços que serão executados, o edital de licitação para contratação de serviços de publicidade deverá disponibilizar um briefing para subsidiar o desenvolvimento da Proposta Técnica pelas licitantes, conforme disposto no inciso II do art. 6º da lei nº 12.232/2010.

5.50 O briefing é o documento no qual são registradas, de forma clara, precisa e objetiva, as informações necessárias e suficientes para subsidiar a elaboração de proposta técnica em um processo licitatório ou a proposição de ação durante a execução do contrato.

5.51 Para a análise prévia da SECOM, os documentos do edital deverão ser encaminhados cumprindo as determinações legais, na medida em que eventual vazamento de informações poderia gerar a impugnação do certame por caracterizar risco de possível favorecimento de determinadas licitantes e ferir o princípio da igualdade de participação. Dessa forma, o Briefing só deve ser juntado ao Edital de licitação na véspera de sua publicação.

Do modelo de Edital disponibilizado e atualizado pela SECOM a ser seguido

5.52 Recentemente, foi expedido pela SECOM/PR o OFÍCIO CIRCULAR Nº 1/2024/CGAC /SUBNOR/SECOM/PR, que comunicou providência determinada pelo TCU por meio do Acórdão 2.553/2022 – TCI-Plenário, que dispôs em seus itens 9.3 e 9.4 sobre a necessidade de inserção de cláusulas específicas nos contratos firmados entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, especialmente nos celebrados com agências de publicidade, visando identificar e combater a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a fake news. Vejamos a referida providência exarada no Acórdão em tela:

“9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, determinar ao Ministério das Comunicações que:

9.3.1. faça cessar, nos contratos sob sua responsabilidade, o direcionamento de recursos de campanhas publicitárias do Governo Federal para plataformas/canais/mídias que se relacionem a atividades ilegais, tornando definitiva a parte da cautelar concedida pelo subitem 9.1, letra “b”, do Acórdão 2.132/2020-TCU-Plenário que tratou da referida proibição;

9.3.2. no prazo de trinta dias, seja expedida orientação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta para que, nos contratos por eles celebrados com agências de publicidade, sejam previstas cláusulas que incentivem a identificação e o combate a veiculação de campanhas publicitárias em mídias digitais associadas a *fake News*, considerando para tanto, entre outras, a possibilidade de parametrização dos atributos da campanha, caso a comunicação se dê pela utilização do Google AdSense, de sorte a, por exemplo, excluir a veiculação em mídias digitais que mencionem determinadas palavras-chave a serem selecionadas levando em conta as notícias já identificadas como falsas no “Painel de Checagem de Fake News” organizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

9.4. determinar ao Ministério das Comunicações, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, defina diretrizes e/ou instrumento normativo com orientações e definições de responsabilidades no acompanhamento dos contratos firmados com agências de publicidade, em especial quanto à aderência dos sites que veiculam anúncios de campanhas aos critérios definidos pela administração”.

5.53 Em razão disso foi editada a Instrução Normativa SECOM/PR nº 04, de 23 de fevereiro de 2024, que estabelece medidas a serem observadas pelos órgãos e entidades do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, visando à mitigação de riscos à imagem das instituições do Poder Executivo Federal decorrente da publicidade na internet e dando outras providências.

5.54 Além disso, foram alteradas cláusulas do modelo de contrato, para integrar a minuta de edital disponibilizado pela Secom. A referida minuta de edital está disponibilizada por meio do sítio eletrônico da Secom, no seguinte endereço: <https://planaltop-my.sharepoint.com/:w:/g>

**/personal/silas_santos_presidencia_gov_br
/Eap0ZzZNc0NlusQWvcqRiHsBuAznpZUYfg_sVF9ycPaYAA?rtime=6uGvUNdC3Eg . Esta
deverá ser a versão de edital utilizada.**

5.55 Conforme determinação, não há margem para modificação dessas cláusulas, garantindo, assim, a uniformidade e eficácia na implementação das medidas propostas.

Dos Mecanismos de Avaliação de Qualidade dos Serviços

5.56 O Instrumento de Medição de Resultado - IMR previsto na IN nº 05 de 2017 constitui um mecanismo que define, de forma objetiva, um nível mínimo de qualidade desejado para a prestação do serviço, além de também definir as respectivas adequações de pagamento para o caso de o serviço ser prestado com qualidade inferior ao nível mínimo definido.

5.57 Ocorre que os contratos de publicidade possuem critérios específicos que não comportam essa avaliação. Isso porque o conteúdo de cada campanha, definido no briefing, deve ser seguido para ser aprovado pelo Órgão.

5.60 Sendo assim, não existe um padrão definido, uma vez que para a linha criativa de cada campanha serão estabelecidos parâmetros, que se não forem seguidos não permitirá que a campanha seja aceita pela Administração.

5.61 No desenvolvimento de ações e campanhas publicitárias, tanto as peças como os planos de mídia só podem ser produzidas /executados com o aval da contratante, devendo a contratada realizar todos os ajustes solicitados até que as especificações dos serviços estejam condizentes com as expectativas do Ministério.

5.62 Marçal Justen Filho, em seu livro “Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração - Lei nº 12.232/2010”, Ed. Fórum, pág.179, diz que:

“É evidente que a atividade de publicidade comporta uma dimensão diferenciada de criatividade. Isso afasta a certeza e a padronização que se verificam em outras espécies de serviços. Mas a margem de autonomia reconhecida à agência de publicidade, no desempenho de suas obrigações é relativa. Existem padrões reconhecidos como necessários e obrigatórios em termos de boa técnica. Isso envolve regras procedimentais e de conteúdo praticadas pelas organizações de mais elevada qualificação. A agência tem o dever de seguir esses padrões, cuja violação configura infração contratual”.

5.63 Ademais, os resultados de uma ação não estão diretamente relacionados com o desempenho das agências contratadas, na medida em que outros fatores (cenário vivenciado pelo país, convicção ideológica do cidadão, postura de servidores no atendimento ao público, etc.) também interferem no grau de atingimento dos objetivos de uma campanha, independentemente da qualidade técnica da ação de publicidade e dos serviços prestados.

5.64 Portanto, não é pertinente condicionar o pagamento integral da remuneração das agências aos resultados obtidos com a campanha, nem à qualidade técnica das ações publicitárias, pelos motivos narrados.

Práticas de Sustentabilidade

5.65 A contratação deverá contemplar conteúdo específico vinculado às práticas de sustentabilidade pelas agências de propaganda, no âmbito da Cláusula Quinta - Obrigações da Contratada, nos termos do modelo de edital disponibilizado pela SECOM aos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM, da seguinte forma: “adotar, na execução dos serviços, boas práticas de sustentabilidade ambiental, de otimização de recursos, de redução de desperdícios e de redução da poluição.

Participação de empresas reunidas em consórcios:

5.66 Para a presente licitação, não é prevista a permissão da participação de empresas reunidas em consórcio.

5.67 Isso porque a participação de consórcios em certames licitatórios vai ao encontro da finalidade da licitação que é a obtenção da melhor relação custo-benefício para atender à necessidade da Administração.

5.68 Os consórcios, geralmente, constituem instrumentos de ampliação da competitividade, na medida em que possibilitam as empresas que os integram somar capacidades técnica, econômico-financeira e know-how para participar de procedimento licitatório em que, individualmente, não teriam condições.

5.69 Contudo, embora não prescindir de características de cunho intelectual e complexo, é pacífico que a prestação de serviços de publicidade é de pleno e amplo conhecimento das empresas do ramo, havendo numerosa gama de empresas que possuem capacidade de atendimento às necessidades deste Ministério, com expertises compatíveis com a expectativa dos serviços a serem contratados. Sendo assim, a participação de consórcio, no presente caso, não garante a ampliação da disputa competitiva, mas ao contrário, pode cerceá-la, pois as empresas não poderiam participar simultaneamente de forma individual e consorciada e, portanto, não poderiam concorrer entre si.

5.70 Somado a isso, acrescenta-se o fato de que o consórcio entre diversas empresas pode prejudicar a estratégia de publicidade do Ministério, tendo em vista as possíveis divergências de posicionamento de cada uma na execução de um mesmo serviço.

Participação de cooperativas

5.71 Dada a significativa complexidade dos serviços de publicidade e propaganda e seguindo a mesma linha de contratações vigentes e anteriores no Governo Federal, a presente contratação não deve permitir a participação no certame de organizações cooperativas, ou seja, empresas sem fins lucrativos.

Vigência contratual:

5.72 O contrato deverá ter duração inicial de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, no interesse da Administração e mediante acordo entre as partes, nos termos do art. 114 da Lei nº 14.133, observado o limite de 05 anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Da justificativa acerca da natureza continuada do serviço e da duração inicial do contrato:

5.73 A Lei 14.133/21 alterou fundamentalmente as regras sobre a duração dos contratos e, conseqüentemente, a disciplina contratual sobre os prazos de vigência. Na edição da Lei nº 8.666/93 havia uma preocupação clara em evitar contratos com prazos muito longos que pudessem, sob o olhar de um legislador desconfiado, por meio da rotatividade de contratados, preservar a isonomia e evitar um ambiente propício a eventuais desvios e imoralidades.

5.74 O cenário criado pela Lei nº 14.133/21 é outro. A regra geral, disposta no art. 105, é a de que a duração dos contratos “será a prevista em edital”.

5.75 Como se percebe, o olhar do legislador da Lei nº 14.133/21 sobre os contratos é “funcional”, ou seja, mirando na maior vantagem econômica e na melhor forma de satisfazer do interesse envolvido. Essa percepção se reforça diante da ampliação do rol de possíveis regimes de contratação, entre eles o fornecimento com prestação de serviço associado.

5.76 Certamente que uma premissa não afasta a outra. Buscar melhores resultados para a contratação não afasta o dever de cuidado com eventuais efeitos colaterais indesejados. Por isso, ao tempo em que se comemoram tais novidades, deve haver uma preocupação genuína com a sua implementação prática.

5.77 Assim definem os arts. 105 e 106, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

5.78 A Administração Pública possui o dever de dar publicidade de seus atos, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal. Desse dever decorre a obrigação de observância ao princípio da transparência.

5.79 Os serviços de comunicação são imprescindíveis para o atendimento e prestação de informações à mídia e conseqüentemente à população, visando ao cumprimento da publicidade, transparência e accountability (prestação de contas) pelo Ministério das Comunicações.

5.80 Segundo Marçal Justen Filho (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. Aide, 4ª Edição, págs. 362 /364), os serviços contínuos estão enquadrados nos contratos de execução continuada os quais impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

5.81 Já Jessé Torres (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública', Ed. Renovar, 1994, págs. 349 /351) se pronuncia sobre a matéria, afirmando que a prestação de serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal. Acrescenta, ainda, que cabe à Administração, diante das circunstâncias de cada caso e do interesse do serviço, decidir pela prorrogação dos serviços contínuos por até 60 meses.

5.82 O Tribunal de Contas da União adota o entendimento de que a definição de um serviço como sendo, ou não, continuado depende das características específicas em cada caso concreto. No Acórdão n. 132/2008 - TCU - 2ª Câmara, o Ministro Relator Aroldo Cedraz assim se manifestou:

(...)

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização insitas ao cumprimento da missão desta Corte.

31. Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se frequentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

33. De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.

34. Isso não ocorre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo.

5.83 Retoma-se, que a IN 02/2023, da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom/PR, de 14 de setembro de 2023, conceitua publicidade de utilidade pública no art. 3º:

I - 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 intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

5.84 Em vista disso, a descontinuidade da prestação do serviço poderia comprometer a capacidade especializada de condução sistêmica da comunicação de utilidade pública. Como consequência, a capacidade de atuação da Assessoria Especial de Comunicação do Ministério ficaria reduzida, possibilitando perdas com relação ao valor agregado das informações, à influência e interlocução do órgão com seu público de interesse e às respostas aos veículos noticiosos que difundem a visão do governo.

5.85 Dessa forma, entende-se que os serviços em tela possuem natureza continuada, uma vez que estão voltados para o funcionamento das rotinas de comunicação social, sendo necessários ao Ministério das Comunicações para o desempenho de suas atribuições, que, conforme já exposto, estão alinhados aos objetivos do órgão. Por esta razão, a interrupção desses serviços pode comprometer a continuidade e desempenho das atividades finalísticas do Ministério, em especial no que tange à prestação de informações à população. Assim, evitando o dispêndio de tempo e recurso humano empregado na instrução processual de nova contratação, quando do fim da vigência do contrato ora pretendido, resta configurada a necessidade de que a contratação se estenda por mais de um exercício financeiro.

Da cláusula necessária quanto a possibilidade de operações de crédito

5.86 Com o advento da IN 53/2020, do Ministério da Economia, publicada em 09 de julho de 2020, o artigo 15 passou a prever a necessidade da existência de uma cláusula nos editais e contratos que possibilitassem as contratadas usar o contrato como garantia em operações de crédito.

5.87 Vejamos a previsão:

Art. 15. Os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever expressamente a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação de que trata esta Instrução Normativa.

5.88 Ao longo do anexo I da referida IN 53, encontramos as instruções quanto ao procedimento a ser adotado no caso de a empresa de fato utilizar o contrato como cessão de crédito.

5.89 Entre os itens do anexo I, destacam-se os itens 2 e 2.1 que informam o seguinte:

2. Diretrizes gerais para a informação sobre riscos em contratos para a operação de crédito (Redação dada pela IN nº 42, de 2021)

2.1. Os órgãos e as entidades vinculadas aos contratos indicados pelo fornecedor, nos termos do subitem 1.1 do item 1, deverão, em até dez dias a contar da notificação de que trata o subitem 1.4 do item 1, informar, em campo próprio no Portal, sobre riscos à continuidade dos contratos ou impactos ao seu vulto financeiro, em especial quando:

- a) inexistir previsão de início ou de retomada de execução contratual;
- b) houver indicativos de redução de escopo e/ou valor dos contratos;
- c) estiver em andamento processo administrativo com vistas à rescisão dos contratos ou à execução de garantia.

5.90 Apesar da necessidade da liberação por parte da Administração Pública sempre que solicitada, esta equipe de planejamento entende pelo alto risco apresentado nesse tipo de negociação quando utilizado no contrato de publicidade, em razão de sua natureza.

5.91 Isso porque a contratação de publicidade pretendida aqui não gera obrigatoriedade da execução contratual, principalmente diante da contratação de duas agências, como é o presente caso.

5.92 Ademais, importante repisar que a existência do contrato não garantirá faturamento mínimo e nem exclusividade a nenhuma das agências, muito menos ordem de preferência em razão da colocação final no processo licitatório, conforme preceitua o art. 78, da Instrução Normativa nº 01/2023, da SECOM, in verbis:

Art. 78. As contratadas atuarão de acordo com solicitação do órgão ou entidade contratante e não terão garantia de faturamento mínimo sobre o valor contratual nem, particularmente, exclusividade em relação a nenhuma das ações publicitárias objeto da contratação, as quais serão executadas indistintamente e independentemente da classificação das contratadas no certame.

5.93 Ou seja, mesmo havendo previsão de utilização contratual, como entende-se no descrito no item 2.1, alínea "a", do anexo, da IN 53/2020, não se pode garantir às empresas contratadas qual delas será a selecionada internamente para a realização das campanhas.

5.94 Além disso, importante trazer à baila que o recurso orçamentário separado para os contratos de publicidade nem sempre é idêntico ao valor contratual. Sabe-se que para que a contratação seja efetivada é necessário a disponibilidade orçamentária para o primeiro ano contratual, mas nem sempre o recurso orçamentário previsto para publicidade se sustenta igual ao contrato inicial durante suas prorrogações, e desta forma a Administração Pública acaba por usar apenas o que de fato consegue pagar.

5.95 Por todos os fatos expostos, a equipe de planejamento entende menos arriscado não prever a cláusula de possibilidade de operação de crédito no contrato a ser firmado com as empresas vencedoras, pois a administração nunca conseguiria autorizar a sua liberação de uso por parte das empresas.

Apresentação e Julgamento da Proposta de Preços:

5.96 Para a Proposta de Preços deverão ser observadas as normas estabelecidas pelo Decreto nº 4.563/2002 e pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (CENP), que contemplam condições diferenciadas de remuneração para a Administração Pública, nos termos no inciso V do art. 6º da Lei nº 12.232/2010.

5.97 De acordo com esses dispositivos, nas contratações com o Setor Público e a depender dos valores que o anunciante pretende investir em mídia, determinadas formas de remuneração de agência podem ser reduzidas ou integralmente suprimidas, como é o caso, a título exemplificativo, do não ressarcimento dos custos internos da agência, a ser estabelecido no certame.

5.98 Assim, diante do vulto estimado das compras de tempos e espaços publicitários a serem efetuadas pela Ascom/MCOM, para elaboração da Proposta de Preços, as licitantes deverão apresentar seus preços sujeitos à valoração, a saber:

a) percentual de desconto a ser concedido ao MCOM, sobre os custos internos dos serviços executados pela licitante, baseados na tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal – Sinapro-DF, referentes a peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

b) Honorários incidentes sobre os preços comprovados e previamente autorizados de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes:

I – à renovação do direito de autor e conexos e aos cachês, na reutilização de peça ou material publicitário, exclusivamente quando a distribuição/veiculação da peça ou material não proporcione à licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

II - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relacionados diretamente a determinada ação publicitária, exceto no tocante a pesquisas de pré-teste; e

III - à reimpressão de peças publicitárias. Entende-se por reimpressão a nova tiragem de peça publicitária que não apresente modificações no conteúdo ou na apresentação, em relação à edição anterior, exceto eventuais correções tipográficas ou pequenas atualizações de marcas e datas;

c) Honorários incidentes sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à produção e à execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione à licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

d) Honorários incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à criação, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias, cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965.

e) percentual de repasse ao MCOM correspondente à parcela do desconto-padrão concedido pelos veículos de comunicação e divulgação à licitante, referente à compra de tempo e espaço, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965.

5.99 Cumpre destacar que a IN nº 01/2023, da Secom/PR, apresenta em seu anexo III, a os critérios de pontuação, bem como os percentuais de cada um deles, que deverão ser adotados nos julgamentos das propostas.

5.100 Sendo assim, a equipe de planejamento entende que o ideal é seguir a recomendação dos normativos acima expostos, atendendo as sugestões quanto a pontuação dos critérios de julgamento dadas pela Secretaria de Comunicação em seus modelos e INs, por se tratar de órgão orientador nesse tipo de contratação.

HABILITAÇÃO

5.101 Para a habilitação das empresas, após a fase de julgamentos das propostas técnicas e de preços, deverá ser levado em consideração o que rege a legislação em vigor, bem como as orientações e recomendações do modelo da Secom.

Da qualificação econômico-financeira das licitantes

5.102 Com relação a qualificação econômico-financeira, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê no Art. 69, III, §3º, que:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

5.103 Sendo assim, a fixação do percentual se insere na esfera de atuação discricionária da Administração até o limite legal de 10% (dez por cento), a qual deve balizar-se em critérios técnicos.

5.104 Observando os últimos editais de publicidade publicados e as últimas contratações realizadas pelo Poder Público, todavia, notou-se que os parâmetros não são equivalentes, o que dificultou sobremaneira a tomada da decisão quanto ao percentual a ser exigido.

5.105 Isso porque, enquanto alguns órgãos optaram por descrever o valor em reais, arredondando a verba, outros optaram por um percentual inteiro específico.

5.106 Além disso, a diferença de valor dos contratos também foi entendida como uma barreira para a decisão. A diferença de verbas destinadas às contratações em muito diferiram, chegando, em alguns casos, a se exigir comprovação de apenas 1% da verba contratual e, em outros casos, o valor máximo recomendado pela Lei licitatória, na casa de 10%.

5.107 Vejamos como referência os contratos utilizados na pesquisa de preços:

| Órgão | Ano da Publicação do Edital | Valor Original do Contrato (R\$) | Valor exigido (R\$) | Percentual exigido (%) |
|---|--|----------------------------------|---------------------|------------------------|
| Ministério da Educação - MEC | 2018 – contrato Formalizado – 1 agência | 26.000.000,00 | 356.000,00 | 1,36% |
| Ministério do Turismo - Mtur | 2017 – Contratos formalizados – 2 agências | 50.000.000,00 | 5.000.000,00 | 10% |
| Banco do Nordeste - BNB | 2017 – contratos formalizados – 2 agências | 35.000.000,00 | 1.500.000,00 | 4,28% |
| Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR | 2021 – Contratos formalizados – 2 agências | 55.000.000,00 | 2.000.000,00 | 3,63% |
| MÉDIA | | | 2.214.000,00 | |

5.108 Ainda buscando uma solução, a equipe de planejamento se debruçou em compreender as exigências realizadas nos contratos utilizados como parâmetro de preço para essa contratação, que na média se aproximou ao valor de 2 milhões de reais.

5.109 Sendo assim, levando em consideração contratações similares e a média das exigências econômico-financeiras dos contratos utilizados para a formação de preços do edital ora

elaborado, a equipe de planejamento entendeu por bem exigir o valor de 2 milhões de reais, como piso para a qualificação econômico-financeira das licitantes na concorrência, conforme as regras estabelecidas no edital (quando não atingirem os índices solicitados).

DA GARANTIA CONTRATUAL

5.110 A exigência da garantia de execução contratual tem como objetivo assegurar o andamento da licitação, bem como o cumprimento do objeto contratual e, portanto, é fundamental que esse item faça parte das exigências definidas no edital da pretensa contratação, sendo item previsto no modelo de contrato disponibilizado pela Secom.

5.111 Com a apresentação da garantia, comprova-se, em certa medida, o interesse das licitantes em levarem o contrato até o fim, caso sejam vencedoras do certame. Isso porque é sabido que a participação em processos licitatórios envolve riscos e investimento por parte das empresas, ainda que não sejam exigidos custos desnecessários dos participantes anteriormente à celebração dos contratos.

5.112 Dessa forma, espera-se que a exigência de garantias atraia empresas sérias e comprometidas com o cumprimento dos contratos e evitem a concorrência dessas com licitantes que não teriam como levar o contrato até o fim. Ou seja, a exigência de garantias contratuais é uma segurança, não somente para órgãos públicos, mas também para os concorrentes nos processos licitatórios.

5.113 Conforme disposto no art. 98, da Lei nº 14.133, de 2021, temos que o percentual da garantia não poderá exceder a 5% do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

5.114 Sendo assim, entende-se que o valor da garantia deverá ser de 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, seguindo o texto legal.

6. Levantamento de Mercado

6.1 De acordo com o inciso VIII do art. 7º, do Decreto 11.362/2023, compete à Subsecretaria de Gestão e Normas coordenar o fornecimento de referências de remuneração de agências de propaganda e de preços de produtos e serviços de comunicação praticados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM. Essa referência disponibilizada pela SECOM pode ser considerada como instrumento similar ao da previsão do inciso II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020, a qual dispõe que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização, por exemplo, de contratações similares de outros entes públicos.

6.2 Portanto o levantamento do mercado será fundamentado com base na “planilha Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda”, disponibilizada pela SECOM em seu sítio na internet, por meio do endereço: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/documentos/anunciantes-do-poder-executivo-federal-remuneracao-de-agencias-de-propaganda>.

6.3 Nesse documento podemos encontrar as agências contratadas pela administração pública para prestar serviços de publicidade e serve de parâmetro seguro de empresas que já oferecem o serviço que se pretende contratar. Tal documento também será utilizado para referência de remuneração das agências no edital.

6.4 Segundo o CENP existe um total de 1.153 agências certificadas no território nacional, em dados disponibilizados no relatório institucional de 2022, que pode ser encontrado no link: https://www.cenp.com.br/_files/ugd/6d1a55_6b1e774950a349f38ef440dd3b9823e4.pdf.

6.5 O Edital de licitação irá definir os critérios de atendimento que a agência deve cumprir para executar o contrato dentro das especificações do modelo de edital da SECOM, incluindo a estrutura física. Porém esse critério não é impeditivo, pois a agência terá um prazo para se adaptar as condições exigidas. Portanto, qualquer agência de publicidade ou empresa de comunicação que se enquadre como agência de publicidade, poderá participar da licitação, desde que cumpra as condições elencadas no item REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO deste ETP e demais condições do Edital de Licitação.

CONTRATAÇÕES SIMILARES (IN 58/2022, art. 9º, III, “a”)

6.6 Em se tratando da prestação de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, a órgãos e entidades (anunciantes) do Poder Executivo Federal, os procedimentos licitatórios (no tocante à fixação de percentuais máximos que a Administração se propõe a pagar) e a prorrogação de contratos (no que se refere à busca de percentuais mais vantajosos) são instruídos com base em, cujo procedimento está previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 17, IV), na pesquisa de preços conforme a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, e no art. 32, parágrafo único, da IN nº 01, de 19 de Junho de 2023.

6.7 Extrai-se do enunciado constante do inciso II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização, por exemplo, de contratações similares de outros entes públicos, como é o caso dos órgãos e entidades anunciantes do Governo Federal que mantêm contrato com agências de propaganda.

6.8 Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), publicada no Informativo de Licitações e Contratos nº 297/2016 (item 3), a Corte de Contas entende que “**Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública refletem, em boa medida, os preços de mercado e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações feitas diretamente com empresas do mercado.**”

6.9 De acordo com o inciso VIII do art. 7º, do Decreto 11.362/2023, compete à Subsecretaria de Gestão e Normas coordenar o fornecimento de referências de remuneração de agências de propaganda e de preços de produtos e serviços de comunicação praticados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM.

6.10 Assim, a SECOM, como órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) base em prerrogativas a ela atribuídas pelo Decreto nº 6.555/2008 (art. 4º), disponibiliza a planilha “Anunciantes do Poder, contendo alguns dados relativos aos contratos vigentes dos Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda” anunciantes do Poder Executivo Federal, bem como os respectivos percentuais pagos a cada serviço.

6.11 O objetivo das orientações prestadas pela SECOM é o de possibilitar que os anunciantes que realizam pesquisas de preços possam conferir maior efetividade na seleção dos

percentuais praticados no mercado publicitário de anunciantes federais, a partir de serviços já definidos em seus editais de licitação ou de serviços previstos nos contratos que pretendem prorrogar. Destaca-se que tais orientações não visam subsidiar a definição dos próprios serviços que comporão a proposta de preços, mas, tão somente, a escolha ou definição dos percentuais.

6.12 Além disso, cabe esclarecer que os serviços constantes da planilha “Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração são aqueles descritos no modelo de edital da SECOM. Por isso, os serviços descritos de Agências de Propaganda (Remuag)” nas colunas 22 e 23 (“Reutilização de peças em relação ao valor original dos direitos patrimoniais de autor e conexos” e “Reutilização de peças em relação ao valor original dos direitos de cessão de uso de obras consagradas”) da planilha não são objeto de valoração nas propostas de preços de que tratam o modelo de edital mencionado. Fazem parte da política de preços adotada nos editais da SECOM, mas não são valorados para efeito de julgamento das propostas de preços.

6.13 Cabe informar, dada as peculiaridades desse tipo de contratação, que, diferentemente da compra de produtos industrializados, disponíveis no mercado para consumo, portanto, prontos e acabados, a oferta de preços na contratação de serviços publicitários, prestados pelas agências de propaganda, na forma de intermediação entre o anunciante e fornecedores de serviços especializados, é feita por meio de percentuais que incidirão sob os serviços prestados, justamente porque, nesse caso, os produtos (anúncios para revista, jornal, televisão, rádio etc.) ainda não estão prontos ou acabados: seus valores individuais ou detalhados só serão conhecidos após sua criação ou produção, a partir de um briefing que espelha a situação da ação publicitária pretendida. Por isso é que são pesquisados os percentuais praticados, não os preços individuais dos produtos.

6.14 Dessa forma, a verificação da compatibilidade e da adequabilidade dos percentuais de valoração das propostas de preços estabelecidos em cada edital com a prática de mercado leva em consideração as peculiaridades desse tipo de contratação, em razão das quais, listamos, abaixo, os critérios mais significativos:

- a) O valor dos contratos pesquisados deve estar próximo ao valor da contratação que se pretende efetuar ou do contrato a prorrogar. O valor da verba deve corresponder, em tese, ao volume de ações de publicidade a serem realizadas, representadas, sobretudo, pelo volume dos investimentos em veiculação;
- b) A área de atuação ou segmento dos anunciantes pesquisados, dentro do possível, deve guardar similaridade com a área de atuação ou segmento do anunciante autor da pesquisa, a fim de que aos serviços prestados reflitam a complexidade ou o perfil das ações publicitárias do anunciante;
- c) Os serviços constantes em cada edital ou contrato dos anunciantes autores da pesquisa devem corresponder aos serviços listados na planilha disponibilizada. Ainda que a descrição do serviço contido no instrumento convocatório ou no contrato do anunciante (autor da pesquisa) seja similar à do serviço elencado na planilha da SECOM, tais serviços devem ter a mesma finalidade;
- d) A área geográfica onde é prestado o serviço, dentro do possível, deve ser a mesma (ou próxima), tendo em vista que, em tese, se a região onde é executado o contrato não for bem servida de agências de propaganda, essa carência pode implicar a oferta de percentuais mais altos na prestação do serviço, em comparação a praças bem servidas de agências de propaganda.

6.15 Com base nos critérios acima listados, o MCOM procedeu à seleção, na planilha “Anunciante do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências, dos percentuais referentes aos serviços definidos, em harmonia com o que disciplina a Instrução Normativa de Propaganda” SEGES/ME nº 65/2021.

6.16 Sendo assim, foram selecionados como referência os contratos nº 128/2018 e 129/2018 do Banco do Nordeste do Brasil; nº 34/2017 e 35/2017 do Ministério do Turismo; nº 62 e 63 /2021 do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; e nº 17/2019 do Ministério da Educação. Isso porque os referidos contratos estão dentro da margem de 20 a 100 milhões, cujo percentual é o sugerido para definição do quantitativo de agências pela Secom/PR.

6.17 Os contratos dos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também foram consultados, mas acabaram sendo desconsiderados, por se entender bastante divergente em valores e percentuais de preço encontrados.

6.18 De acordo com o inciso VIII do art. 29, do Decreto nº 11.362/2023, cabe a Secom - orientar os órgãos e as entidades integrantes do SICOM sobre licitação para contratação de serviços de comunicação e de outros serviços relacionados com a comunicação. O mesmo Decreto versa sobre as competências da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República:

Art. 1º À Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, órgão essencial da Presidência da República, compete:

IX - coordenar, normatizar e supervisionar a publicidade e o patrocínio dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e das sociedades sob o controle da União;

Art. 7º. À Subsecretaria de Gestão e Normas compete:

III - validar, com o auxílio das demais unidades da Secretaria de Comunicação Social, as minutas de editais de licitação para a contratação de serviços de comunicação social, especialmente os de publicidade prestados por meio de agências de propaganda, os de comunicação digital, os de promoção ou live marketing e os de comunicação institucional, submetidas pelos órgãos e pelas entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM;

IV - orientar os gestores e os fiscais de contratos nos assuntos relativos à gestão e à fiscalização dos contratos relacionados a serviços de comunicação social, especialmente os de publicidade prestados por meio de agências de propaganda, os de comunicação digital, os de promoção ou live marketing e os de comunicação institucional, à supervisão da execução dos serviços e à avaliação periódica do desempenho das empresas contratadas pelos órgãos do SICOM;

V - coordenar a elaboração e a disponibilização de modelos de projeto básico, de termo de referência e de minutas de edital para a contratação de serviços de comunicação social, especialmente os de publicidade prestados por meio de agências de propaganda, os de comunicação digital, os de promoção ou live marketing e os de comunicação institucional, prestar consultoria aos órgãos e às entidades integrantes do SICOM nessas contratações e executar

atividades relacionadas com licitações, contratos e instrumentos congêneres destinados a atender a Secretaria de Comunicação Social e, se necessário, os demais órgãos do SICOM nesses objetos e naqueles conexos;

VI - coordenar o fornecimento e realizar a gestão do banco de dados de referências de remuneração de serviços de comunicação social praticados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM;

Art. 15. Ao Departamento de Publicidade compete:

VII - analisar e aprovar as minutas de editais de licitações para a contratação de serviços de publicidade prestados por meio de agências de propaganda submetidas à Secretaria de Comunicação Social pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM, em conjunto com a Subsecretaria de Gestão e Normas;

6.19 Para atender tais competências, a Secom elaborou as orientações constantes da INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 01, de 19 de Junho de 2023, que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares. Também a INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 02, de 14 de setembro de 2023, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda a órgão ou entidade do Poder Executivo federal.

6.20 Portanto, existe a orientação aos órgãos integrantes do SICOM de utilizar a minuta de Edital elaborada pela SECOM/PR, que determina os procedimentos que devem ser adotados nos processos licitatórios do Poder Executivo Federal e visa auxiliar os órgãos e as entidades integrantes do SICOM, na contratação de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agência de propaganda. Cabe aos órgãos e entidades adaptarem o modelo às respectivas expectativas e necessidades de comunicação, de forma a contemplar os conteúdos que atendem às suas especificidades, observadas as disposições legais e normativas que regem a contratação.

6.21 Assim, conforme exposto, não existe muito espaço para inclusão de metodologias, tecnologias e inovações para atendimento às necessidades, que já não estejam previstas nas normas e modelos da Secom. Caso a equipe técnica da licitação identifique a necessidade de adaptar qualquer item do modelo de Edital da Secom para atender às necessidades do órgão, além dos que já estão previstos, irá realizar em conformidade com as Leis e normativos vigentes e mediante aprovação da Secom.

CONSULTA A POTENCIAIS CONTRATADAS (IN 58/2022, art. 9º, III, “b”)

6.22 Conforme explanado acima, a contratação de serviços de publicidade dispensa a consulta a fornecedores, tendo em vista a consulta ao Remuag.

6.23 Além disso, a Equipe de Planejamento, ao realizar os estudos técnicos preliminares, verificou que foi realizada consulta pública para contratação com o mesmo objeto do estudo em pauta, deflagrada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. O resultado encontra-se acostado aos autos, e foi utilizado como base de informações neste estudo técnico.

7. Descrição da solução como um todo

7.1 Nos termos do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, o objeto de um contrato de serviços de publicidade envolve: “O conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral”.

7.2 O §1º do mesmo artigo estabelece que nessas contratações possam ser incluídos os seguintes serviços especializados, como atividades complementares:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

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

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

7De acordo com o §2º do mesmo artigo, os contratos de serviços de publicidade terão como objeto somente as atividades descritas acima, sendo vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza.

Quanto às pesquisas e avaliações previstas no inciso I, acima descrito, o art. 3º da mesma lei torna passível de execução apenas àquelas que tenham finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas na execução contratual, sendo vedada a inclusão de qualquer matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação de publicidade ou com o objeto do contrato.

Deste modo, pode-se afirmar que a contratação será operacionalizada nos moldes estabelecidos pelos padrões da SECOM, incluindo as atualizações resultantes do mais recente modelo de Edital da Secom.

8. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

8.1 A contratação de publicidade não abrange a quantificação prévia e estimada dos produtos e serviços a serem executados no decorrer da execução contratual.

8.2 Diferentemente dos serviços de natureza comum, que são constituídos por tarefas que podem ser executadas mecanicamente ou segundo técnicas, protocolos e métodos pré-estabelecidos e conhecidos, para os quais caberia a modalidade pregão em sua contratação, os serviços de publicidade possuem uma natureza intelectual, na medida em que a sua contratação envolve, basicamente, a criatividade e a expertise das agências de propaganda na proposição das soluções publicitárias mais adequadas para atingimento dos objetivos de comunicação estabelecidos em cada demanda.

8.3 Ademais, o art. 5º da Lei nº 12.232/2010 estabelece a modalidade de licitação para contratação de serviços de publicidade, bem como define os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ a ser adotado, sem margem de discricionariedade para o órgão licitante.

8.4 Dessa forma, de acordo com o art. 6º da Lei nº 12.232/2010, o instrumento convocatório das licitações para contratação de serviços de publicidade deve observar as exigências da Lei nº 14.133/2021 não sendo, porém, exigido um “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”, pela impossibilidade de que seja estimado previamente um quantitativo de produtos e serviços a serem prestados no decorrer da execução contratual, que dependem diretamente de cada solução publicitária aprovada.

8.5 Além disso, por mais que se planeje campanhas de publicidade em consonância ao Plano Estratégico do MCOM, não é possível o levantamento prévio dos quantitativos estimados dos produtos e serviços a serem executados, na medida em que esses dependem das linhas criativas e das estratégias de comunicação a serem propostas pelas contratadas, no âmbito do desenvolvimento de cada campanha.

8.6 Dessa forma, a contratante estima valores específicos para cada campanha, e fornece o briefing para as agências de publicidade, que deverão propor a linha criativa, com base nesses insumos.

8.7 Em mera conjectura, esta Ascom planeja algumas campanhas para o ano de 2024/2025:

- Campanha de utilidade pública para divulgação da nova geração a TV Digital no Brasil, a TV 3.0. O objetivo é levar ao conhecimento do público as etapas da nova tecnologia, cuja implantação começará em 2025, e os devidos esclarecimentos para o uso da população.

Valor estimado: R\$ 11 milhões

Abrangência: Nacional.

- Divulgação das ações do Programa Norte Conectado, que está levando acesso à internet e inclusão digital para a região da Amazônia com a implantação de fibra óptica para conectar 59 municípios do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima.

Valor estimado: R\$ 2 milhões

Abrangência: Regional.

- Divulgação das ações do Programa Escola Conectadas, que vai levar conectividade significativa para 138 mil escolas públicas do Brasil. O objetivo é divulgar o cronograma do programa, cujos investimentos estão previstos no novo Programa de Aceleração do Crescimento, e buscar a conscientização sobre o uso.

Valor estimado: R\$ 6 milhões

Abrangência: Nacional.

- Divulgação das ações do Programa Computadores para Inclusão no sentido de mobilizar a população a doar equipamentos eletrônicos sem uso para os Centros de Recondicionamento de Computadores, bem como os cursos e oficinas gratuitas.

Valor estimado: R\$ 6 milhões

Abrangência: Nacional.

ORÇAMENTO NECESSÁRIO PARA OS PRIMEIROS 12 MESES DE CONTRATAÇÃO: R\$ 25 MILHÕES

9. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 25.000.000,00

9.1 Conforme já explanado, a presente contratação não envolve o levantamento prévio das estimativas de preços dos produtos e serviços a serem praticados no decorrer da execução contratual, mas apenas os percentuais referentes aos serviços definidos.

9.2 Dessa forma, no decorrer da execução contratual, o fornecimento de bens e serviços especializados exigirá a apresentação pelas agências contratadas de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas, físicas ou jurídicas, previamente cadastradas pela Secom, que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido, nos termos do art. 14 da Lei 12.232/2010.

9.3 Na contratação de veículos de comunicação e divulgação para distribuição das peças publicitárias desenvolvidas no âmbito de uma campanha, serão praticados os valores constantes das respectivas tabelas de preços, aplicados os descontos negociados, conforme disposto no art. 15 da mesma Lei.

9.4 As agências farão jus ao desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, em conformidade com o art. 11 da Lei nº 4.680/1965 e com o art. 7º do Regulamento para Execução da Lei nº 4.680/1965, aprovado pelo Decreto nº 57.690/1966.

9.5 Do valor do Desconto-Padrão, previsto no item 2.5 e 2.5.1 das Normas-Padrão do CENP (20%) concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, as agências de propaganda repassarão para o MCOM no mínimo $\frac{1}{4}$ do valor do desconto, ou seja, 5%, conforme valor verificado em contratos semelhantes na administração pública.

9.6 De acordo com a SECOM, considera-se pertinente, dentro da razoabilidade possível, que a questão da definição do repasse seja objeto de disputa na licitação, com a inclusão de item para a Proposta de Preços, a partir desse percentual mínimo colhido por meio de pesquisa de mercado. Essa negociação é legítima e está prevista nas Normas-Padrão do CENP:

2.7 É facultado à Agência negociar parcela do “desconto padrão de agência” com o respectivo Anunciante, observados os preceitos estabelecidos nos itens 3.5 e 6.4 destas Normas-Padrão.

3.5 Nas transações entre Anunciantes e Agências tendo por objeto a parcela negociável do “desconto padrão de Agência”, adotar-se-ão como referência de melhor prática os parâmetros contidos no ANEXO “B” a estas Normas-Padrão.

6.4 É facultado à Agência negociar parcela do “desconto padrão de agência” a que fizer jus com o respectivo Anunciante, observados os parâmetros contidos no ANEXO “B” – SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS, os quais poderão ser revistos pelo Conselho Superior das Normas-Padrão.

9.7 Para a fixação no edital de licitação do preço máximo a que o MCOM se propõe a pagar, serão considerados os percentuais de descontos e honorários ora praticados nos contratos

vigentes, bem como os preços praticados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em contratações com valores similares, conforme disposto no mapa estimativo de preços, em anexo.

9.8 Vale informar que os percentuais praticados pelo MCOM nos contratos vigentes são decorrentes de um certame com valor contratual inicialmente estimado em R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais).

9.9 Importante, ainda, destacar que de acordo com o inciso VIII do art. 7º, do Decreto 11.362 /2023, compete à Subsecretaria de Gestão e Normas coordenar o fornecimento de referências de remuneração de agências de propaganda e de preços de produtos e serviços de comunicação praticados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SICOM.

9.10 Essa referência disponibilizada pela SECOM pode ser considerada como instrumento similar ao da previsão do inciso II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, a qual dispõe que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização, por exemplo, de contratações similares de outros entes públicos. Assim, a pesquisa de preços acima foi realizada com base na planilha Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda, disponibilizada pela SECOM em seu sítio na internet.

9.11 Dessa forma, considerando como referência o valor de R\$ 25.000.000,00, que corresponde ao valor contratual inicialmente pactuado pelo MCOM, entende-se pertinente estabelecer os seguintes honorários como percentuais máximos a serem aceitos no âmbito do certame como regra de remuneração de agência de propaganda:

a) percentual de desconto mínimo de 66%, a ser concedido ao MCOM, sobre os custos internos dos serviços executados pela licitante, baseados na tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal – Sinapro-DF, referentes a peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

b) honorários máximos de 4,5% pela renovação de direitos autorais, pela realização de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento e pela reimpressão de peças publicitárias;

c) honorários máximos de 2,3% pela produção e execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione o desconto de agência;

d) honorários máximos de 1,9% pela utilização de formas inovadoras de comunicação publicitária, cuja execução não proporcione o desconto de agência; e

e) percentual mínimo de repasse ao MCOM de ¼ ou 5% (cinco por cento), correspondente à parcela do desconto-padrão (20%) concedido pelos veículos de comunicação e divulgação às agências de propaganda, referente à compra de tempo e espaço, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965.

10. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

10.1 A Lei nº 12.232/2010 assim conceitua os serviços de publicidade:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a

criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

(...)

(grifo nosso)

10.2 Sendo assim, a própria conceituação do objeto proposto pressupõe a integralidade das atividades de publicidade.

10.3 Ainda, conforme previsto no §3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, bem como no art. 68, IV, da IN SECOM/PR nº 01/2023, na contratação de serviços de publicidade o objeto da licitação pode ser adjudicado a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias.

10.4 A decisão de não fragmentar a execução da publicidade do Governo Federal entre agências contratadas, por temática ou mesmo pela origem da demanda, considera os benefícios decorrentes para a Administração, na medida em que a não segregação estimula a competitividade entre as agências de propaganda no decorrer da execução contratual.

10.5 Em vista do exposto, a Administração tem a discricionariedade de definir, apenas, se os serviços objeto da licitação serão adjudicados a apenas uma ou mais de uma agência.

10.6 Contudo, considerando a necessidade do Ministério das Comunicações, o orçamento previsto para a presente contratação, as orientações da Secom/PR por meio da Instrução Normativa nº 01/2023, bem como a estimativa de campanhas a serem realizadas, a Assessoria Especial de Comunicação entende que o objeto deve ser adjudicado a 02 (duas) agências de publicidade.

10.7 Dessa forma, serão realizados procedimentos de Seleção Interna de Agência, durante a execução do contrato, para se definir qual agência deverá promover cada campanha, de acordo com a linha criativa que melhor atenda o MCOM.

11. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

11.1 A contratação em pauta correlaciona-se com as demais contratações de serviços de comunicação, uma vez que todas tratam de serviços essenciais para auxiliar a execução de atividades de competência da Ascom e para a composição da estratégia de comunicação social do Ministério das Comunicações.

11.2 Contudo, a licitação ora proposta não tem relação de dependência com outras contratações, podendo ser licitada e contratada separadamente.

12. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

12.1 As contratações públicas são consideradas como instrumentos relevantes para a realização das políticas públicas. Nesse sentido, o alinhamento com o planejamento estratégico do órgão é vital tanto para que se mantenha o foco no alcance de resultados efetivos para a organização, quanto para a entrega de resultados à sociedade.

12.2 Essa visão consagra publicidade como um componente crucial da organização, uma vez que não há como cingir o alcance da missão institucional, a implementação de políticas públicas, o acesso à informação e a prestação de contas à sociedade sem uma publicidade de utilidade pública adequada e estruturada.

12.3 A contratação pretendida tem relação direta com o alcance dos objetivos estratégicos do Órgão, como já justificado. Além disso, a contratação em tela está relacionada às atividades das áreas meio e finalísticas do MCOM, à medida em que a publicidade de utilidade pública se apresenta como instrumento de disseminação de informações e chamamento da população para o debate de políticas públicas.

12.4 Além disso, a contratação de serviços de comunicação foi contemplada no Plano Anual de Contratações (PAC) para o ano de 2024, através do sistema Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC).

13. Benefícios a serem alcançados com a contratação

13.1 Além de caracterizar um direito do cidadão e um dever do Estado em divulgar seus atos, medidas e a destinação dos recursos públicos, a publicidade cumpre ainda o importante papel de orientar, educar e mobilizar a população para que a mesma possa usufruir dos serviços colocados à sua disposição ou adotar posturas positivas que tragam benefícios reais para a sua vida.

13.2 Com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, o MCOM pretende desempenhar sua missão e competências institucionais através do planejamento e execução de campanhas para disseminar de forma eficaz os conteúdos da pasta junto à sociedade. Tal eficiência se dá em decorrência da melhor qualidade técnica dos serviços prestados e da tempestividade promovida pelas características dos procedimentos envolvidos no escopo do serviço prestado. Ressalta-se para esse fim, a qualidade que se espera das agências contratadas, com profissionais qualificados e instrumentos capazes de oferecer as melhores e mais inovadoras soluções publicitárias para apoiar a atuação do órgão, no enfrentamento dos desafios institucionais vivenciados no dia a dia.

13.3 As agências de propaganda contratadas serão responsáveis pela intermediação e supervisão da contratação de fornecedores especializados para produção e execução das peças e materiais publicitários desenvolvidos no decorrer da execução contratual, bem como da contratação dos inúmeros veículos de comunicação e divulgação utilizados para disseminação das mensagens. Essa característica gera tempestividade e assertividade na divulgação das mensagens do órgão, priorizando atingir seus objetivos de comunicação, buscando impactar os públicos-alvo com as mensagens mais adequadas, com vistas a concorrer pela atenção e pelo entendimento do cidadão, frente ao imenso volume de conteúdos divulgados pela mídia privada e dos espaços publicitários exíguos.

13.4 A Assessoria de Comunicação do MCOM também contará com a expertise técnica das agências de propaganda no apoio às equipes internas do órgão para proposição das estratégias de comunicação mais adequadas para composição do planejamento de comunicação da pasta. Ao desenvolver uma comunicação governamental mais assertiva, por seu caráter publicitário, o MCOM rentabilizará o orçamento destinado para esse fim, o que caracteriza o uso responsável dos recursos públicos.

13.5 Dessa forma, com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, a Ascom/MCOM pretende agregar maior adequabilidade, qualidade e eficiência ao processo de implementação da política de comunicação do Governo Federal, trazendo maior transparência aos atos de governo, além de contribuir para maior efetividade do exercício da cidadania pela população, o que caracterizará o correto cumprimento de sua missão institucional.

14. Providências a serem Adotadas

14.1 Não é necessária a elaboração de cronograma para adequação de ambientes do órgão visando o início da execução dos serviços.

14.2 Em princípio, a contratação nos moldes propostos apresenta peculiaridades que a diferencia dos demais contratos de prestação de serviços, especialmente quanto à gestão e fiscalização contratual, que deve estar adequada às normas de publicidade da Secom.

14.3 Portanto, cumpre ressaltar que, em conjunto com a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, deverão ser providenciados cursos relacionados a fiscalização e gestão contratual, especialmente relacionados a contratos de publicidade, caso haja o entendimento de que há necessidade de capacitação dos servidores nesse sentido, buscando sempre o aprimoramento do controle dos serviços.

15. Possíveis Impactos Ambientais

15.1 Deverá ser incluído no Contrato, na cláusula da obrigação da contratada, que a mesma, na execução dos serviços, contribua para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável no cumprimento de diretrizes e critérios de sustentabilidade ambiental de acordo com o art. 225 da Constituição Federal/88, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010.

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

LEONARDO WAIDEMAN LIEBANA

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 10/05/2024 às 17:44:02.

POLYANA MARIA SANTANA DA SILVA

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 10/05/2024 às 17:20:09.

17. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

17.1. Justificativa da Viabilidade

17.1 Diante de toda a análise desenvolvida no estudo preliminar, considerando as competências atribuídas no Documento de Designação da Equipe de Planejamento, a contratação mostra-se viável em termos de disponibilidade de mercado, forma de prestação dos serviços, competitividade do mercado, não sendo observados óbices ao prosseguimento da presente contratação no formato indicado.

Lista de Anexos

Atenção: Apenas arquivos nos formatos ".pdf", ".txt", ".jpg", ".jpeg", ".gif" e ".png" enumerados abaixo são anexados diretamente a este documento.

- Anexo I - Mapa de preços de publicidade - MCOM.pdf (601.2 KB)
- Anexo II - REMUAG_23.10.23 (1).xlsx (20.62 KB)

Anexo I - Mapa de preços de publicidade - MCOM.pdf

MAPA DEMONSTRATIVO DE PREÇOS

| Item | Órgão | Banco do Nordeste do Brasil | Min. Do Turismo | Ministério do Desenvolvimento Regional | Ministério da Educação | MÉDIA de todos os valores (unitária) | DESVIO PADRÃO | Menor valor a considerar (MÉDIA - DP) | Maior valor a considerar (MÉDIA + DP) | Soma dos valores dentro do intervalo | Número de preços válidos dentro do intervalo | MÉDIA FINAL (unitária) - desconsiderados os inexist./excessiv. Elevados e unificação dos valores dos itens 3, 4 e 5. |
|------|---|---|---|---|--|--------------------------------------|---------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--|--|
| | Contrato | CT -129/2018 Bolero Serviços em Comunicação e Publicidade Ltda & CT- 128/2018 EBM Quinto Comunicação Ltda | CT. 35/2017 Propeg Comunicação Ltda CT. 34/2017- Agência Nacional de Propaganda Ltda | CT - 62/2021 Agência Nacional de Propaganda LTDA CT - 63/2021 - Cálix Comunicação e Publicidade LTDA | CT - 17/2019 Escala Comunicação e Marketing Ltda | | | | | | | |
| | Valor | R\$ 35.000.000,00 | R\$ 50.000.000,00 | R\$ 55.000.000,00 | R\$ 27.472.536,00 | | | | | | | |
| 1 | Desconto baseado nos valores previstos na tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal, a título de ressarcimento dos custos internos dos serviços executados pela CONTRATADA, referentes a peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência*. | 55% | 80% | 64% | 10% | 52,3% | 30,0% | 22,2% | 82,3% | 1,99 | 3,00 | 66% |
| 2 | Honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, referentes à produção e à execução técnica de peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência*. | 4% | 2,5% | 5,0% | 8,0% | 4,9% | 2,3% | 2,6% | 7,2% | 0,09 | 2,00 | 4,5% |
| 3 | Honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, referentes ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento pertinentes ao objeto do contrato, exceto no tocante as pesquisas de pré-teste. | 1,5% | 3,5% | 4,2% | 1,0% | 2,6% | 1,5% | 1,0% | 4,1% | 0,05 | 2,00 | 2,5% |
| 4 | Honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, referentes à renovação do direito de autor e conexos e aos cachês, na reutilização de peça ou material publicitário, exclusivamente quando sua distribuição / veiculação não lhe proporcione o desconto de agência*. | 0% | 3,5% | 4,2% | 1,0% | 2,2% | 2,0% | 0,2% | 4,2% | 0,05 | 2,00 | 2,3% |
| 5 | Honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, referentes à reimpressão de peças publicitárias. | 0% | 3,5% | 4,2% | 1,0% | 2,2% | 2,0% | 0,2% | 4,2% | 0,05 | 2,00 | 2,3% |
| 6 | Honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, referentes à criação, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias, cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência*. | 1,5% | 4,5% | 3,3% | 1,0% | 2,6% | 1,6% | 1,0% | 4,2% | 0,06 | 3,00 | 1,9% |
| 7 | Reutilização de peças por período igual ao inicialmente ajustado, o percentual em relação ao valor original da cessão de uso de obras consagradas incorporadas a essas peças, a ser pago pela CONTRATANTE aos detentores dos direitos patrimoniais de autor e conexos dessas obras. | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 2,00 | 4,00 | 50% |
| 8 | Repasse referente ao desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, em conformidade com o art. 11 da Lei nº 4.680/1965 e com o art. 7º do Regulamento para Execução da Lei nº 4.680/1965, aprovado pelo Decreto nº 57.690/1966. | 1/4 | 1/4 | 1/4 | 1/4 | 1/4 | 0,0% | 25,0% | 25,0% | 1,00 | 4,00 | 1/4 |

*CAPÍTULO IV

Das Comissões e Descontos devidos aos Agenciadores e às Agências de Propaganda

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