



**MINISTÉRIO DO TURISMO  
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES**

SCS - Quadra 6, Edifício Venâncio Shopping, 9º andar, Sala 02 - Brasília/DF, - Bairro Asa Sul,  
Brasília/DF, CEP 70333-900  
Telefone: - www.turismo.gov.br

**PROCESSO: 72031.007690/2023-76**

**CONCORRÊNCIA Nº 90003/2024**

**DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL**

**1. DAS PRELIMINARES**

1.1. Trata-se de resposta aos pedidos de impugnação ao Edital da Concorrência nº 90003/2024, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados 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 supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.

1.2. As impugnações foram apresentadas pelas pessoas jurídicas: ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE - ABAP, inscrita no CNPJ nº 61.763.041/0001-24, e pela FEDERAÇÃO NACIONAL DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA - FENAPRO, inscrita no CNPJ nº 48.701.155/0001-81.

**2. DA ADMISSIBILIDADE**

2.1. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimentos sobre os seus termos devendo encaminhar o pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.

2.2. A data de abertura da sessão pública do certame estava agendada para ocorrer no dia 13/11/2024 às 9h, conforme publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (SEI nº 2341621) e no Diário Oficial da União (SEI nº 2341634).

2.3. As solicitantes encaminharam os pedidos para o e-mail [licitacao.mtur@turismo.gov.br](mailto:licitacao.mtur@turismo.gov.br) em 31/10/2024 e 08/11/2024, respectivamente, conforme consta nos autos (SEI nº 2374711 e 2381157). Além disso, os documentos originais foram apresentados no endereço e período previstos no item 7 do Edital.

2.4. Dessa forma, os pedidos de impugnação das solicitantes são admissíveis e tempestivos, conforme legislação em vigor.

**3. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO**

3.1. As petições apresentadas solicitam modificações no edital publicado, fundamentando-se, em síntese, nas razões expostas a seguir:

3.1.1. A ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE - ABAP questiona os seguintes itens:

I - Item 14.2 do Edital referente ao repasse parcial do desconto de agência, fixado pelo edital em 6% no mínimo, do valor da mídia contratada, contrariando o Anexo B das Normas-Padrão da Atividade Publicitária;

II - A dissonância dessa disposição do edital (14.2) com a disposição da minuta de contrato (Cláusulas 9, 9.1 e 9.1.1.) que fixa esse repasse em  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do valor do desconto de agência ou 5% do valor da mídia contratada;

III - Apresentação de Proposta de Preços, incabível em licitação do tipo Melhor Técnica e negociação com a vencedora da Proposta Técnica para redução do valor da proposta de preço.

3.1.2. Em face do exposto, requer que seja acolhida a impugnação, a fim de retificar o edital para que fique estabelecido:

(...)

*a) Que as agências que vierem a ser Contratadas deverão repassar ao Ministério do Turismo, o percentual de 5% sobre o valor da mídia contratada através de cada uma, equivalente a  $\frac{1}{4}$  (uma quarta parte) do desconto-padrão de agência que cada Contratada fará jus pela intermediação dos veículos de divulgação e pela supervisão dos serviços por estes realizados para os Correios;*

*b) Que sejam fixados os percentuais de remuneração que o Ministério do Turismo pagará às agências vencedoras do certame, sem aplicação de qualquer negociação de preço, a não ser a disposta pelo artigo 61 da lei 14.133/21.*

3.1.3. A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA - FENAPRO insurge quanto aos seguintes pontos:

I - Exigência de percentual de repasse de 6% sobre o desconto de agência, enquanto as Normas-Padrão da Atividade Publicitária estabelecem um limite máximo de 5%;

II - Diferença entre edital e minuta de contrato no que se refere ao percentual de repasse exigido;

III - Exigência indevida de proposta de preço no critério de julgamento "melhor técnica";

IV - Critérios subjetivos de julgamento das propostas;

3.1.4. Ante o exposto, solicita:

(...)

a) Ajuste do percentual de repasse ao máximo de 5%;

b) Exclusão da exigência de proposta de preço na modalidade "Melhor Técnica";

c) Alteração dos Critérios de Julgamento Das Propostas, trazendo mais clareza, exatidão e transparência para os licitantes; e

d) Eliminação do Projeto Básico, conforme estabelecido na Lei nº 12.232/2010.

## 4. DA ANÁLISE E JULGAMENTO

4.1. Cumpre inicialmente registrar, antes de adentrar a matéria e rebater os tópicos aventados pelas impugnantes, que as exigências estabelecidas no edital em questão foram estabelecidas com base em modelo padronizado elaborado e aprovado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), no âmbito da sua competência normativa.

4.2. Das solicitações apresentadas, observa-se que as petições trazem questionamentos em comum sobre o planejamento da contratação, com exceção de alguns pontos específicos.

4.3. Considerando que as alegações envolvem questões de natureza técnica relacionadas ao planejamento da contratação, os autos foram encaminhados ao setor técnico responsável, que se manifestou por meio do Parecer Técnico nº 1/2024 (SEI nº 2380824).

4.4. Com fundamento na manifestação técnica, procede-se, a seguir, à análise das alegações apresentadas pelas impugnantes.

### **Do percentual referente ao repasse de parcela do desconto de agência**

4.5. Os pedidos apresentados destacam possíveis irregularidades nas disposições sobre o percentual de repasse do desconto de agência. Conforme se verifica, o item 14.2 do edital exige repasse mínimo de 6% sobre o valor da mídia contratada, uma vez que o MTur adotou como referência o Adendo ao Anexo B das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, já revogado, não sendo assim aplicável. Assim, argumentam que este percentual é incompatível com as Normas-Padrão da Atividade Publicitária, que permitem repasses progressivos até o limite de 5%.

4.6. Além disso, o percentual exigido, diverge da previsão contida na Cláusula Nona da minuta de contrato que prevê o repasse de 1/4 do desconto de agência, equivalente a 5%:

(...)

*O primeiro ponto a ser questionado, quanto à proposta de preço, é a disposição que, **a título de apresentação de Proposta de Preço, exige a indicação do percentual mínimo de REPASSE DO DESCONTO DE AGÊNCIA EM 6% SOBRE O VALOR DA MÍDIA CONTRATADA.***

*Ora, repasse de desconto de agência não é remuneração. Portanto, não poderia estar incluído como parte da Proposta de Preço (a qual sequer poderia existir nesta concorrência).*

***Ainda que pudesse ser a intenção do Ministério do Turismo em fixar a remuneração a ser paga às licitantes vencedoras do certame, em percentuais máximos sobre fornecimento de bens e serviços por terceiros externos (como constou do item 14.2 do edital), não poderia estabelecer REPASSE MÍNIMO DO DESCONTO DE AGÊNCIA EM 6% (seis por cento)***

*Como é cediço, o Anexo B das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, incorporadas ao sistema legal por força do disposto no Decreto n. 4563/2002, fixa os percentuais possíveis de repasse, de acordo com a verba anual de mídia do cliente*

(...)

*O desconto de agência é remuneração paga pelos Veículos de Divulgação **EXCLUSIVAMENTE** às agências de publicidade que tiver sido a criadora da peça/campanha veiculada e pela intermediação na contratação dessa mídia, além de ser quem faz a cobrança do cliente (após receber a Nota-fiscal do veículo/fornecedor) e repassar aos fornecedores, pelos serviços prestados por estes.*

**Não pode a agência de publicidade repassar esse “desconto de agência” a seus clientes.**

**A ÚNICA EXCEÇÃO EXISTENTE quanto à possibilidade de repasse ao cliente é a estabelecida pelas Normas-Padrão da Atividade Publicitária, em seu ANEXO B.**

**Por essa disposição das referidas Normas, no Anexo B, as agências poderão repassar parte do desconto de agência a seu cliente, quando este tiver investimento bruto anual em mídia, desde que superior a dois milhões e quinhentos mil reais, conforme se vê abaixo.**

#### **SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS**

**Instituído pelo item 6.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária**

Investimento Bruto Anual de Mídia	Percentual de Repasse
Até R\$2.500.000,00	Nihil
De R\$2.500.001,00 a R\$7.500.000,00	até 2%
De R\$7.500.001,00 a R\$25.000.000,00	até 3%
Acima de R\$25.000.000,00	até 5%

**Portanto, o edital de licitação comete evidente erro ao estabelecer que o repasse do desconto de agência ao Ministério do Turismo deve ser **DE NO MÍNIMO 6% (seis por cento) sobre o valor da mídia contratada, já que, ainda que se entenda possível o repasse do desconto de agência, à vista de que a verba estimada para os serviços publicitários a serem contratados, é no valor de R\$57.574.456,00 (cinquenta e sete milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais), o percentual de repasse, nos termos das Normas-Padrão, é de 5%, equivalente a ¼ do valor do desconto de agência auferido pela agência que intermediar a aquisição da mídia.****

Aliás, da minuta do contrato de prestação de serviços publicitários, verifica-se que o repasse do desconto de agência ESTÁ CORRETO, pois fixa esse repasse em ¼ (um quarto) do valor do desconto (...)

(...)

5 - Apesar do edital não justificar a fixação do percentual mínimo de 6% de repasse do desconto de agência e nem indicar o seu fundamento legal ou convencional, entendemos que possa ter essa **Comissão entendido que seria aplicável o Adendo ao Anexo B das Normas-Padrão, o que desde logo destacamos - data vênia - sua total inaplicabilidade.**

(ABAP)

(...)

#### **1. PERCENTUAL DE REPASSE DE 6% E IMPACTO NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DAS AGÊNCIAS**

O edital fixa um percentual mínimo de repasse de 6% sobre o desconto de agência, enquanto as **Normas-Padrão da Atividade Publicitária** estabelecem um limite máximo de 5%. Este ajuste é essencial para garantir a conformidade do edital com as normas vigentes e evitar um ônus desproporcional às agências contratadas. Além disso, há uma **inconsistência entre o edital e a minuta contratual**, que estabelece o repasse correto em 5%, reforçando a necessidade de alinhamento.

Assim, deve ser revisado o percentual de repasse para 5%, em conformidade com as Normas-Padrão e um minuto contratual.

(FENAPRO)

4.7. Sobre os itens questionados, manifestou-se a área técnica nesses termos:

#### **3. PERCENTUAL REFERENTE AO REPASSE DE PARCELA DO DESCONTO DE AGÊNCIA**

3.1. Quanto à divergência existente entre os itens 14.2 do Edital e a cláusula 9

da Minuta Contratual, no que se refere à não aceitação de percentual inferior a 6% correspondente ao repasse à contratante da parcela do desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, após análise, tendo em vista a necessidade de adequações no Edital para evitar possíveis dúvidas, o MTUR optou por rever seu posicionamento, motivo pelo qual procederá à suspensão do presente Processo, para adequações aos termos do Edital e seus anexos e posterior republicação com reabertura do prazo.

3.2. Isso porque, as disposições do Adendo ao Anexo B das Normas-Padrão, utilizados erroneamente no processo da presente licitação, como explanado em impugnação apresentada pela ABAP, foi revogado, implicando na impossibilidade de sua aplicação.

3.3. Diante do exposto, e em virtude das divergências apontadas no Edital e seus anexos, com intuito de sanear o processo e evitar possíveis irregularidades, dúvidas e questionamentos, o Mtur acatará as alegações dos impugnantes neste sentido, para suspender o Edital e realizar as devidas adequações.

4.8. Nesse sentido, assiste razão às impugnantes quanto à indicação equivocada do Adendo ao "Anexo B" das Normas Padrão da Atividade Publicitária, considerando-se procedente o pedido ora apresentado.

### **Da apresentação de proposta de preços no critério de julgamento "melhor técnica"**

4.9. Em suma, as impugnantes alegam que o Edital comete erro ao adotar procedimentos de licitação aplicáveis ao critério de julgamento "Técnica e Preço", misturando disposições que não se aplicam ao critério de julgamento "Melhor Técnica". Conforme previsto no art. 35 da Lei nº 14.133/2021, o julgamento por melhor técnica deve considerar exclusivamente as propostas técnicas apresentadas pelos licitantes, não havendo previsão legal para a apresentação de propostas de preço em certames desse tipo. Assim, ao exigir que os licitantes apresentem Proposta de Preço no item 14, o Edital viola expressamente essa disposição legal, configurando clara irregularidade:

"(...)

*4 - Como se passará a discorrer logo abaixo, nas licitações do tipo MELHOR TÉCNICA não cabe a apresentação de Proposta de Preço, já que, a teor do disposto no artigo 35 da Lei 14.133/21, a própria Administração Pública é quem define no edital a remuneração que será atribuída aos vencedores:*

***“Art. 35 - O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.”***

*Caberia ao Ministério do Turismo estabelecer no edital os percentuais de remuneração das licitantes vencedoras da Proposta Técnica e não dispor que as licitantes deverão apresentar propostas de preços.*

(...)

*9 - Além dessa evidente irregularidade, o edital que adota o tipo MELHOR TÉCNICA, mistura disposições da lei 14.133/21 aplicáveis a esse tipo de concorrência, com o de Técnica e Preço, o que é vedado pela norma legal.*

*Como já se destacou acima, o artigo 35 da lei 14.133/21 estabelece que:*

***“O julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.”***

*Descumprindo essa disposição legal, o edital dispõe em seu item 14 que as licitantes deverão apresentar Proposta de Preço. E complementa que tais*

preços devem indicar os percentuais máximos de honorários sobre os serviços/produtos fornecidos por terceiros, ao invés de estabelecer a remuneração que entende adequada e suficiente para remunerar os serviços a serem prestados. Entretanto, o edital, ao dispor que as licitantes deverão apresentar percentuais de remuneração máximos nas suas Propostas de Preço, comete outro pecado mortal ao dispor em seu item 22.4, de acordo com a seguinte pauta:

(...)

**10** - Quanto a essas irregularidades, destacamos que, em primeiro lugar, o item 22.4, alínea "e" remete à identificação da menor proposta de preços, nos subitens 15.2 e 15.3 do edital, os quais inexistem. Em segundo lugar, o tipo da concorrência é Melhor Técnica e, por expressa disposição do artigo 35 da lei 14.133/21, o julgamento de acordo com esse tipo **considerará exclusivamente as propostas técnicas apresentadas pelos licitantes e o edital definirá a remuneração que será atribuída aos vencedoras.**

**Não há proposta de preços".**

O edital também comete erro ao estabelecer em seu item 22.4, alíneas "e" , "f" , "g" que será identificada a proposta de menor preço nos termos dos subitens 15.2 e 5.3 ( que inexistem, como acima destacado); que as propostas de preços serão julgadas de acordo com os critérios nele especificados; que será realizada negociação conforme os dois itens supra (inexistentes no edital); que na falta de êxito na negociação do preço, será obedecida a ordem da lassificação das Propostas Técnicas até a consecução de acordo para as contratações do certame e que tenham concordado em praticá-los partir da negociação prevista no artigo 61, parágrafo 1º. da lei n. 14.133/21."

Essa forma de julgamento estabelecida pelo edital é inexistente na lei 14.133/21, pois misturou disposições aplicáveis aos tipos Técnica e Preço e Melhor Técnica, o que é indevido.

(...)

**Assim, as irregularidades quanto a esse ponto são:**

**1) Não cabe apresentação de proposta de preço em licitações do tipo Melhor Técnica;**

**2) Se entendido que os percentuais máximos de remuneração fixadas no item 14.2 são os preços fixados pelo Ministério do Turismo, como A REMUNERAÇÃO ATRIBUÍDAS AOS VENCEDORES (cf. artigo 35 da lei 14.133/21), a licitante, vencedora da Proposta Técnica, que tenha apresentado valores de remuneração acima dos limites acima destacados, deverá ser desclassificada ou**

**3) Ainda que seja concedida à vencedora da proposta técnica a possibilidade em negociar o valor da remuneração proposta, para adequá-la aos limites fixados pelo item 14.3 do edital, somente será desclassificada se se recusar a adequar sua proposta de preço aos percentuais de remuneração fixados pelo edital**

(ABAP)

### **"3. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE PROPOSTA DE PREÇO NA MODALIDADE "MELHOR TÉCNICA"**

A modalidade de "Melhor Técnica" não comporta proposta de preço, conforme determina o artigo 35 da Lei 14.133/21. O edital viola esse princípio ao exigir que os licitantes apresentem proposta de preço, o que representa uma reserva da modalidade e contraria o interesse público.

Assim, deve ser excluída a exigência de proposta de preço, com definição direta de remunerações"

(FENAPRO)

4.10. Quanto às alegações trazidas, manifestou-se a área técnica

demandante:

#### **4. PROPOSTA DE PREÇOS EM LICITAÇÕES DO TIPO MELHOR TÉCNICA**

4.1. Superado o primeiro tópico abordado nas impugnações, dá-se início à análise do segundo argumento apresentado por ambas as impugnantes, referente à apresentação de Proposta de Preços, segundo as quais, seria incompatível com licitações do tipo Melhor Técnica.

4.2. É cediço que nos casos de licitações para a contratação de serviços de publicidade, a Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que estabelece normas para a contratação de serviços de publicidade e comunicação, deve ser adotada como norma específica para a elaboração e execução do procedimento licitatório. De forma complementar, aplica-se a Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021 (Lei Geral de Licitações), bem como as instruções normativas pertinentes, o que foi observado na elaboração e trâmites do processo licitatório em questão, conforme exposto no item 1.2 do Edital impugnado.

4.3. A Lei nº 12.232/2010, em seus artigos, trata especificamente da elaboração e apresentação da proposta de preços no contexto da contratação de serviços de publicidade. Destacam-se os artigos 6º, “v” e “vi”, 9º e 11, Parágrafo Quarto, abaixo transcritos, que regulam os critérios e a forma de apresentação das propostas de preços, em conformidade com os parâmetros legais e normativos estabelecidos:

**Art. 6º.** A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2o, e às seguintes:

V - a proposta de preço conterá quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado publicitário;

VI - o julgamento das propostas técnicas e de preços e o julgamento final do certame serão realizados exclusivamente com base nos critérios especificados no instrumento convocatório;

**Art. 9º** As propostas de preços serão apresentadas em 1 (um) invólucro e as propostas técnicas em 3 (três) invólucros distintos, destinados um para a via não identificada do plano de comunicação publicitária, um para a via identificada do plano de comunicação publicitária e outro para as demais informações integrantes da proposta técnica.

**Art. 11.** Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

§ 4º O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento:

I - abertura dos 2 (dois) invólucros com a via não identificada do plano de comunicação e com as informações de que trata o art. 8º desta Lei, em sessão pública, pela comissão permanente ou especial;

II - encaminhamento das propostas técnicas à subcomissão técnica para análise e julgamento;

III - análise individualizada e julgamento do plano de comunicação publicitária, desclassificando-se as que desatenderem as exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório, observado o disposto no inciso XIV do art. 6º desta Lei;

IV - elaboração de ata de julgamento do plano de comunicação publicitária e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso;

V - análise individualizada e julgamento dos quesitos referentes às informações de que trata o art. 8º desta Lei, desclassificando-se as que desatenderem quaisquer das exigências legais ou estabelecidas no

instrumento convocatório;

VI - elaboração de ata de julgamento dos quesitos mencionados no inciso V deste artigo e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso;

VII - realização de sessão pública para apuração do resultado geral das propostas técnicas, com os seguintes procedimentos:

a) abertura dos invólucros com a via identificada do plano de comunicação publicitária;

b) cotejo entre as vias identificadas e não identificadas do plano de comunicação publicitária, para identificação de sua autoria;

c) elaboração de planilha geral com as pontuações atribuídas a cada um dos quesitos de cada proposta técnica;

d) proclamação do resultado do julgamento geral da proposta técnica, registrando-se em ata as propostas desclassificadas e a ordem de classificação;

VIII - publicação do resultado do julgamento da proposta técnica, com a indicação dos proponentes desclassificados e da ordem de classificação organizada pelo nome dos licitantes, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto na [alínea b do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

IX - abertura dos invólucros com as propostas de preços, em sessão pública, obedecendo-se ao previsto nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nas licitações do tipo “melhor técnica”, e ao disposto no § 2º do art. 46 da mesma Lei, nas licitações do tipo “técnica e preço”;

X - publicação do resultado do julgamento final das propostas, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto na [alínea b do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XI - convocação dos licitantes classificados no julgamento final das propostas para apresentação dos documentos de habilitação;

XII - recebimento e abertura do invólucro com os documentos de habilitação dos licitantes previstos no inciso XI deste artigo, em sessão pública, para análise da sua conformidade com as condições estabelecidas na legislação em vigor e no instrumento convocatório;

XIII - decisão quanto à habilitação ou inabilitação dos licitantes previstos no inciso XI deste artigo e abertura do prazo para interposição de recurso, nos termos da [alínea a do inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

XIV - reconhecida a habilitação dos licitantes, na forma dos incisos XI, XII e XIII deste artigo, será homologado o procedimento e adjudicado o objeto licitado, observado o disposto no § 3º do art. 2º desta Lei.

4.4. Embora a Lei nº 12.232/2010, em alguns pontos, mencione a Lei Geral de Licitações, que vigorava anteriormente, ela trouxe, em caráter específico, disposições claras sobre o procedimento licitatório para contratação de serviços de publicidade, incluindo a previsão de apresentação de propostas de preços.

4.5. O próprio impugnante FENAPRO, nos mesmos termos ora defendido, no item 6 de sua impugnação, discorre sobre a obrigatoriedade de observância às regras da Lei nº 12.232/2010 e impossibilidade de dissociação do edital, às regras nela contidas, conforme transcrição abaixo:

**“[...] A interpretação do Edital não pode se dissociar das regras contidas na Lei nº 12.232/2010, “que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda”.**

Ademais, o Poder Executivo Federal possui minutas padronizadas de Edital, cuja adoção é obrigatória pelo Ministério do Turismo, e delas não



consta cláusula exigindo a elaboração do “Projeto Básico”, que integra o Edital de Concorrência nº 90003/2024, como Anexo V.

De ter presente que a **Lei nº 14.133/2021 só é aplicável** à Lei nº 12.232/2010, que rege o presente pleito licitatório, **subsidiariamente**, nos termos do seu art. 186, que assim dispõe: [...]”. (**grifo nosso**)

4.6. Além disso, ressalta-se ser de interesse da administração pública que, por meio da licitação, seja possibilitada a apresentação de propostas que tragam condições mais vantajosas, como descontos e percentuais mais atrativos. Esse processo tem por objetivo garantir que a contratação de serviços de publicidade seja realizada de forma eficiente e econômica, promovendo a utilização racional dos recursos públicos, conforme os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

4.7. Desta forma, conclui-se que não há que falar em incompatibilidade de apresentação de propostas de preços, em Concorrência do tipo melhor técnica, para contratação específica de serviços de publicidade, considerando a aplicabilidade da Lei específica nº 12.232/2010 e sua previsão quanto ao emprego da proposta e julgamento de preços.

## **5. POSSIBILIDADE DE NEGOCIAÇÃO DOS VALORES PELO ÓRGÃO LICITANTE - ALEGAÇÃO ABAP**

5.1. Quanto à possibilidade de negociação de valores, questionada pelo impugnante ABAP, é importante enfatizar que, além de propiciar maior vantajosidade à administração pública, conforme determina a legislação vigente, tal conduta é expressamente autorizada pela Lei nº 14.133/2021 (Lei Geral de Licitações), que se aplica ao presente processo licitatório como norma complementar.

5.2. A negociação de valores, em conformidade com as disposições legais, assegura que a contratação seja realizada de maneira mais econômica e eficiente, em benefício do interesse público, permitindo à administração pública alcançar condições mais vantajosas, sempre dentro dos limites e diretrizes estabelecidos pela legislação aplicável.

5.3. Diante do exposto, entende-se plenamente cabível e aplicável a possibilidade de negociação de valores pela Administração no presente procedimento licitatório, em conformidade com os preceitos legais e com os objetivos da administração pública de obter a proposta mais vantajosa para o interesse público.

4.11. Conforme se observa, a própria Lei Geral de Publicidade determina a apresentação de propostas de preços, independentemente do critério de julgamento adotado, conforme disposto no inciso IX do art. 11 da Lei nº 12.232/2010:

**Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços** serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

(...)

IX - abertura dos invólucros com as **propostas de preços**, em sessão pública, **obedecendo-se ao previsto nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nas licitações do tipo “melhor técnica”**, e ao disposto no **§ 2º do art. 46 da mesma Lei**, nas licitações do tipo “técnica e preço”; (grifou-se)

4.12. Entretanto, considerada a promulgação e vigência da Lei nº 14.133/2021, a dinâmica normativa se altera em partes, porquanto a essência normativa do critério "melhor técnica" na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCCA é diferente daquela que o legislador prescreveu para o tipo "melhor técnica" na então revogada Lei nº 8.666/1993.

4.13. Nesse sentido, para o "tipo melhor técnica" deveria ser observado o disposto na Lei nº 8.666/93, conforme segue:

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

§ 1º Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

(...)

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;

IV - as propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.

4.14. Dessa forma, se no antigo tipo "melhor técnica", da Lei nº 8.666/1993 (artigo 46, §1º), o licitante mais bem classificado no julgamento da proposta técnica, para vencer o certame, tinha que aceitar o melhor preço proposto entre os licitantes classificados, no novo critério de julgamento por "melhor técnica", da Lei nº 14.133/2021 (artigo 35), o preço a ser pago é simplesmente predefinido pela própria Administração, desde o edital. Ou seja, a partir da NLLCA, se o critério de julgamento for a "melhor técnica", os licitantes, se quiserem participar, terão de aceitar os preços máximos propostos pela própria Administração.

4.15. Vale dizer que, embora o julgamento considere exclusivamente as propostas técnicas, é imprescindível definir limites de remuneração e valores aceitáveis pela Administração. Por essa razão, o edital estabelece percentuais máximos que poderão ser aceitos.

4.16. Embora o edital tenha mencionado, de forma equivocada, os itens 15.2 e 15.3 (inexistentes), isso não inviabiliza a possibilidade de estabelecer valores mínimos aceitáveis e realizar eventual negociação, com o objetivo de resguardar o interesse público ao buscar a proposta mais vantajosa. Ressalta-se que os recursos públicos são limitados e, por isso, o orçamento público é finito, e segue um rígido planejamento (Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA). Assim, as contratações públicas devem ser realizadas conforme a possibilidade de se executar efetivamente a despesa contraída, já que nenhuma contratação pode ocorrer sem a devida previsão orçamentária, sob pena nulidade processual e posterior apuração de responsabilidade. Ademais, tal prática pode ser considerada ilegal, conforme disposto no estatuto do servidor público federal. Este estabelece, no inciso XV do art. 117 da Lei nº 8.112/1990, que é proibido ao servidor agir de forma desidiosa. Portanto, o planejamento e a observância das normas orçamentárias são essenciais para garantir a legalidade e a eficiência das contratações públicas.

4.17. Assim, não se sustenta o argumento das impugnantes de que a apresentação de propostas de preços seria incompatível com o tipo de licitação em análise. Todavia, no que concerne às disposições do edital relacionadas aos procedimentos de classificação das propostas de preços, faz-se necessária sua retificação. Desta feita, informa-se que serão alterados as alíneas do subitem subitem 22.4 do Edital na busca de um melhor entendimento e fluidez da sessão.

## **Critérios de avaliação das propostas técnicas**

4.18. A FENAPRO alega que foi identificado que os critérios de avaliação das propostas são vagos, permitindo subjetividade na pontuação. A falta de parâmetros técnicos claros compromete a isonomia e a transparência, possibilitando interpretações variadas:

"No **subitem 12.2.1.4**: a alínea "a" tem seu texto repetido na alínea "b", ambas do subitem em referência, com uma única diferença: na alínea "a", a expressão resume-se a "... com a verba referencial..."; e na alínea "b", na 2ª linha, ela se concretiza em "... com a verba referencial para investimento...".

Como entender a expressão "... com verba referencial para investimento...", se do Briefing, item 7, consta: "O valor referencial destinado ao investimento na ação publicitária, conforme definido para o estudo da licitação, é de R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Este montante abrange as etapas de criação, produção, veiculação, desenvolvimento, exposição e/ou distribuição da campanha."

Que outra informação as licitantes deverão prestar para atender ao disposto na alínea "b" do subitem 12.2.1.4, além do que consta no item 7 do Briefing?"

4.19. Em resposta, manifestou-se a área técnica:

### **6. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS - ALEGAÇÃO FENAPRO**

6.1. O impugnante FENAPRO alega ainda que os critérios previstos para avaliação das propostas técnicas, seriam "vagos", permitindo a subjetividade na pontuação, e que o subitem 12.2.1.4, alínea "a" tem seu texto repetido na alínea "b".

6.2. Neste aspecto, embora confusa a alegação da impugnante, entende-se que o questionamento se refere aos critérios de julgamento técnico, para o Subquesto "Estratégia de Mídia e Não Mídia". Segue transcrição dos critérios:

12.2.1.4. Subquesto 4 - Estratégia de Mídia e Não Mídia

a) a adequação da Estratégia de Mídia e Não Mídia com as características da ação publicitária, com a verba referencial, o desafio e os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;

b) a adequação da Estratégia de Mídia e Não Mídia com as características da ação publicitária, com a verba referencial para investimento, o desafio e os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;

c) a consistência técnica demonstrada na proposição e defesa da estratégia, da tática e do plano de mídia;

d) a consistência do conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação dos segmentos de públicos-alvo da campanha publicitária;

e) a adequação da proposta no uso dos recursos próprios de comunicação do ANUNCIANTE e seu alinhamento com a Estratégia de Mídia e Não Mídia;

f) o grau de eficiência e a economicidade na utilização da verba referencial para investimento, demonstrados na simulação dos parâmetros de cobertura e frequência.

6.3. Conforme destacado nas considerações iniciais, o Edital do presente processo licitatório e seus anexos foram elaborados em conformidade com a legislação aplicável, bem como em estrita observância às orientações e ao modelo previamente estabelecido pela Secretaria de Comunicação (SECOM).

6.4. Conforme pode se verificar, o texto referente ao julgamento do Subquesto 4, é idêntico ao padrão SECOM para publicidade, atualizado em fevereiro de 2024, disponibilizado em <https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/documentos/modelos-de-edital-de-servicos-de-publicidade>.

6.5. Desta forma, embora repetitivo, a indicação das alíneas não traz qualquer

prejuízo ao processo ou julgamento do subquesto indicado, não restando razoabilidade para sua impugnação.

4.20. Desta maneira, salvaguardado o mérito de análise do ato, em nosso entender, não merece prosperar o argumento da impugnante.

### **Previsão de Projeto Básico na licitação**

4.21. A FENAPRO questiona a presença de um projeto básico no contexto da licitação de serviços de publicidade:

#### **6. PROJETO BÁSICO**

**Deve ser eliminado, sendo** substituído conforme, a Lei nº 12.232/2010, pelo “briefing”.

Como o “Estudo Técnico Preliminar 2/2024” esclarece em seus itens 4.23 e 4.24, o “projeto básico/termo de referência” não é exigido em se tratando de licitação que tenha por objeto serviços de comunicação de natureza publicitária.

Dizemos mais: a Lei nº 12.232/2010 deixou de considerar, simplesmente, a necessidade de elaboração do “projeto básico/termo de referência” em licitações por ela regidas. A interpretação do Edital não pode se dissociar das regras contidas na Lei nº 12.232/2010, “que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública, de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda”.

Ademais, o Poder Executivo Federal possui minutas padronizadas de Edital, cuja adoção é obrigatória pelo Ministério do Turismo, e delas não consta cláusula exigindo a elaboração do “Projeto Básico”, que integra o Edital de Concorrência nº 90003/2024, como Anexo V.

De ter presente que a Lei nº 14.133/2021 só é aplicável à Lei nº 12.232/2010, que rege o presente pleito licitatório, subsidiariamente, nos termos do seu art. 186, que assim dispõe:

“Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.”

A Lei nº 14.133/2021 não altera - e nem pode alterar - a Lei nº 12.232/2010, que determina a inclusão das informações suficientes para a elaboração das propostas, apenas em briefing, banindo o “Projeto Básico” e/ou “Termo de Referência”, como anexos ao Edital”.

4.22. Nesse contexto, transcreve-se manifestação da área técnica:

#### **7. PROJETO BÁSICO - ALEGAÇÃO FENAPRO**

7.1. A impugnante FENAPRO alega que o Projeto Básico deveria ser excluído do Processo, devendo ser substituído pelo Briefing, tendo em vista que a Lei 12.232/2010, deixou de considerar a necessidade de elaboração do projeto básico em licitações de publicidade.

7.2. Neste aspecto, convém destacar que a Lei 12.232/2010 não veda a elaboração e utilização de PROJETOS BÁSICOS ou TERMOS DE REFERENCIAS nos processos licitatórios para contratação de serviços publicitários. Referida Lei, em seu artigo 6º, II, determina que “As informações suficientes para que os interessados elaborem propostas serão estabelecidas em um briefing, de forma precisa, clara e objetiva”.

7.3. De forma geral, o Briefing é um documento onde constam informações essenciais para a elaboração de um projeto, campanha, produto ou serviço. Ele é utilizado para alinhar expectativas e objetivos entre todos os envolvidos.

7.4. Em licitações para contratação de serviços de publicidade ou comunicação, o briefing possui um papel ainda mais específico e estratégico. É o documento que formaliza as informações sobre a necessidade de comunicação ou publicidade do órgão que está contratando os serviços, abarcando a situação geral do órgão, seu histórico, contexto atual, desafio de

comunicação, entre outros. Todos esses, necessários para base do desenvolvimento das propostas técnicas a serem apresentadas pelas licitantes.

7.5. Em consonância com o disposto na Legislação específica, o Briefing portanto deverá abarcar todas as informações necessárias para que o licitante consiga elaborar uma proposta técnica em conformidade com os objetivos do Órgão Licitante, seguindo o padrão publicado pelo MTur.

7.6. Por sua vez, o Projeto Básico (ou Termo de Referência), no presente caso, entre diversos outros assuntos, abarca as informações referentes ao processo licitatório em si, forma de apresentação das propostas, método de julgamento, critérios de julgamento, fases do processo, verba para contratação, não apresentando qualquer divergência ao Edital ou ao Briefing, sendo utilizado de forma complementar um ao outro.

7.7. Desta forma, diante do exposto, entende-se não existir qualquer prejuízo na apresentação de Projeto Básico, tendo em vista que o BRIEFING, Anexo I do Edital, prevê todas as informações necessárias para elaboração da proposta técnica, bem como, atende às exigências da Lei.

4.23. Ante o exposto, não merece prosperar o argumento da impugnante.

4.24. Por fim, apresenta-se a seguir a conclusão do Parecer Técnico nº 1/2024 (SEI nº 2380824):

## 8. CONCLUSÃO

8.1. Isto posto, com base nos princípios da legalidade, economicidade e o da eficiência e diante dos fundamentos acima expostos, conhecemos das impugnações apresentadas pela ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE - ABAP e FEDERAÇÃO NACIONAL DAS AGÊNCIA DE PROPAGANDA - FENAPRO para:

a) Quanto às alegações referentes ao percentual referente ao repasse de parcela do desconto de agência, **dar provimento aos pedidos**, informando que o presente processo será suspenso para as devidas adequações ao Edital e seus Anexos, com posterior republicação e reabertura dos prazos;

b) Quanto às alegações referentes à impossibilidade de proposta de preços em licitações do tipo melhor técnica, impossibilidade de negociação de valores pelo órgão licitante, duplicidade dos critérios de julgamento do sub quesito Estratégia de Mídia e Não Mídia e necessidade de exclusão do Projeto Básico, pelos fatos expostos em seus respectivos tópicos, **negar provimento**.

4.25. Nesse sentido, a par das alegações levantadas por meio das impugnações em análise e corroborando com a manifestação da unidade técnica, faz-se necessária a alteração do Edital da Concorrência nº 90003/2024.

## 5. DA DECISÃO

5.1. Diante do exposto, CONHEÇO da impugnação, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, subsidiada pela área técnica demandante, e com lastro nos posicionamentos levantados, julgá-la PARCIALMENTE PROCEDENTE, com a consequente retificação do Edital da Concorrência nº 90003/2024 e pertinente republicação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais.

5.2. É a decisão.

MARINA BITTENCOURT DE OLIVEIRA ANGARTEN  
Presidente da Comissão Especial de Contratação



Documento assinado eletronicamente por **Marina Bittencourt de Oliveira Angarten, Presidente da Comissão Especial de Contratação**, em 22/11/2024, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://validacao.turismo.gov.br>, informando o código verificador **2386136** e o código CRC **DF2E56AE**.

---