



MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Informações Básicas:

Processo SEI nº 53115.010355/2020-38

Previsão Legal:

A [Instrução Normativa ME nº 40/2020](#) dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Sumário:

1. Introdução
2. Objeto a ser contratado
3. Contratações anteriores
4. Legislação Aplicada
5. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento do Órgão
6. Descrição da necessidade
7. Área requisitante
8. Descrição dos Requisitos necessários ao atendimento da necessidade
9. Levantamento de Mercado
10. Descrição da solução com um todo
11. Estimativa das Quantidades a serem contratadas
12. Estimativa do Valor da Contratação
13. Justificativa para o Parcelamento ou não do objeto
14. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes
15. Resultados Pretendidos
16. Providências a serem adotadas
17. Resultados a serem obtidos
18. Declaração de viabilidade
19. Outras Informações

1. Introdução:

O presente estudo tem como objetivo analisar os elementos essenciais relacionados à licitação para contratação de serviços de publicidade a serem prestados por intermédio de agências de propaganda, com vistas a melhor atender às necessidades de comunicação publicitária do Ministério das Comunicações e do Governo Federal, cujo desenvolvimento é da responsabilidade da Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM, por meio da Secretaria de Publicidade e Promoção - SEPUP, bem como promover maior adequabilidade e segurança operacional à execução dos serviços, com vistas a mitigar eventuais inconsistências com os dispositivos legais e normativos vinculados à matéria.

A Equipe de Planejamento, foi designada pela Portaria nº 1377/2020/SEI-MCOM 6075620, de 16 de novembro de 2020, para elaborar os Estudos Técnicos Preliminares que subsidiaram a contratação em tela, com análise da sua viabilidade e levantamento dos elementos essenciais que melhor atenderão às necessidades da Administração, em conformidade com o disposto na IN SEGES/ME nº 40/2020.

Importante destacar que em 10 de junho de 2020, por meio da Medida Provisória nº 980, a SECOM deixou de estar vinculada à estrutura regimental da Secretaria de Governo da Presidência da República, cuja estrutura havia sido aprovada pelo Decreto nº 9.980/2019.

As atividades da SECOM foram absorvidas pelo novo Ministério das Comunicações, sendo executadas pelas Secretaria de Publicidade e Promoção e pela Secretaria de Comunicação Institucional, conforme estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 10.462/2020.

Entretanto, com a publicação da Lei nº 14.074/2020, que altera a Lei nº 13.844/2019, a Secretaria Especial de Comunicação Social foi inserida na estrutura regimental do Ministério das Comunicações, abrangendo a Secretaria de Publicidade e Promoção e a Secretaria de Comunicação Institucional.

Dessa forma, a contratação de serviços de publicidade em pauta decorre da revogação da Concorrência SECOM nº 1/2020, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 6 de agosto de 2020, instruída no âmbito do Processo SEI/PR nº 00170.000100/2020-36, em decorrência das mudanças estruturais ocorridas, com vistas a readequar as condições contratuais a serem estabelecidas com a nova realidade e necessidades.

2. Objeto a ser contratado:

Trata-se da contratação de serviços de publicidade a serem prestados por intermédio de agências de propaganda, conceituados no art. 2º da Lei nº 12.232/2010 como:

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.

De acordo com o §1º do art. 2º da referida lei, *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.

As pesquisas e avaliações, descritas no inciso I, possuem a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato, sendo vedada a inclusão de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato.

Os serviços aderentes às novas tecnologias, descritos no inciso III, abrangem os formatos de divulgação publicitária não tradicionais, concebidos tanto por plataformas *on-line* como *off-line*, que visam potencializar os efeitos das mensagens e somente poderão ser executados, no âmbito da contratação, quando estiverem diretamente relacionados à natureza do objeto do contrato.

3. Contratações anteriores

A análise das contratações de serviços de publicidade pela SECOM, vigentes e anteriores, as quais seguiram como referencial os dispositivos da Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre a matéria, envolve principalmente uma avaliação das dinâmicas de execução contratual vivenciadas com as agências de propaganda contratadas e o seu alinhamento com as recomendações emitidas por órgãos de controle e auditoria, frente às práticas comerciais de mercado, bem como as observações da SECOM na gestão da conformidade de seus processos internos. Dentre as questões analisadas, destacam-se como pontos sensíveis a serem aprimorados na presente contratação:

Formas de remuneração das agências de propaganda:

Analizando-se os dispositivos contratuais vinculados à remuneração das agências de propaganda, percebe-se que é possível aprimorá-los com base nas previsões constantes da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018, as quais contemplam honorários específicos pela execução de formas inovadoras de comunicação, utilizadas com a finalidade de expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, considerando que essa mecânica de remuneração das contratadas não está claramente especificada nos contratos vigentes, tampouco nos anteriores, o que tem gerado uma série de dúvidas por parte das contratadas e da própria SECOM.

É fato que as formas inovadoras de comunicação publicitária têm sido cada vez mais utilizadas por todos anunciantes da iniciativa pública e privada, em decorrência do incremento das novas tecnologias e dos meios digitais de comunicação, os quais possibilitam uma

divulgação mais assertiva e um atingimento mais eficaz dos diferentes perfis de públicos-alvo, que acessam amplamente as inúmeras plataformas disponibilizadas pela internet, em suas atividades cotidianas.

No entanto, não obstante a utilização dessas novas tecnologias e dos meios digitais estar legalmente prevista como um dos serviços especializados que compõem as atividades complementares ao objeto do contrato de publicidade, a Lei nº 12.232/2010 acabou criando uma espécie de categoria de serviços que, pelo dinamismo e diversidade de aplicação no âmbito publicitário, merece muita atenção dos anunciantes governamentais, para garantia da conformidade dos processos internos, bem como alinhamento da execução contratual com as práticas comerciais de mercado.

Vale destacar que, nos termos do inciso III do §1º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, a característica precípua de inovação não está associada ao aspecto temporal, mas, sim, à capacidade de expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, fazendo com que, para isso, a publicidade seja executada, cada vez mais, de uma forma diferente da tradicional, por meio do auxílio de novas tecnologias.

No âmbito da comunicação governamental, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal vêm implementando uma série de ações estruturantes, com vistas a evoluir sua maturidade e presença digital e a adoção de formas inovadoras de comunicação publicitária tem gerado uma migração dos investimentos antes alocados nos veículos de comunicação e divulgação tradicionais para as plataformas digitais, em função de estarem presentes, cada vez mais, no dia a dia das pessoas, possibilitando uma nova forma de prestação de serviços e de interação com o cidadão.

Como a própria Lei nº 12.232/2010, não estabelece claramente o conjunto de serviços que podem ser classificados como formas inovadoras, tem-se identificado na execução dos contratos vigentes uma ampla diversidade nas características desses serviços inovadores, os quais abrangem tanto ações de baixa complexidade, em termos de serviços complementares, como ações publicitárias em plataformas digitais, que potencializam a divulgação no meio internet e que envolvem uma atuação mais elaborada das contratadas, com vistas a maximizar os resultados alcançados e rentabilizar os investimentos públicos.

Acontece que as ações publicitárias em plataformas digitais, para serem eficazes, necessitam de um acompanhamento direto e em tempo real das entregas dos conteúdos publicitários aos públicos-alvo, para monitoramento do nível de qualidade e do cumprimento das chaves-indicadoras de *performance* (*Key Performance Indicator - KPI*), inicialmente planejadas, sendo esta atividade uma atribuição das agências de propaganda.

Porém, os serviços acessórios para operacionalização de uma programação de conteúdos publicitários em plataformas digitais exigem capacidade técnica de profissionais especializados em inteligência de dados, além de diversos recursos tecnológicos, tais como, *softwares* e dispositivos de controle de *performance* de campanhas no meio internet, baseados na ciência de *Big Data* (Ciência que estuda o armazenamento e o gerenciamento de grande volume de dados para obtenção de informações para geração de negócios – Fonte: Gartner.com).

Destaca-se que a evolução da publicidade no meio digital decorre diretamente da disponibilidade dessas ferramentas e da consolidação de novos padrões de interação e comunicação social, análise e gestão de dados de consumo de mídia digital, mensuração de *performance*, oferta de conteúdos em multiplataformas, direcionamento preciso de publicidade com base em perfis sócio-econômico-demográfico-comportamentais do público-alvo, novas formas de compra de espaços publicitários, valorização de canais próprios, bem como da própria maturidade dos anunciantes em atuar e consolidar sua presença nesse ambiente.

Diante dessa realidade, vem sendo consolidada uma nova composição do modelo de atores que compõem o mercado publicitário. Se antes o fluxo envolvia: anunciantes → agências → veículos de comunicação e divulgação → públicos-alvo; agora, com o crescimento do acesso à internet pela população como um todo, esse fluxo passou a envolver: anunciantes → canais próprios → agências → dados/tecnologia → veículos de comunicação e divulgação/plataformas digitais → públicos-alvo.

Assim, a publicidade em plataformas digitais possui, definitivamente, características diferenciadas, já que envolve uma grande possibilidade de desdobramentos, exigindo que as agências de propaganda possuam conhecimentos especializados, desde o planejamento da ação, concepção, implementação, gestão/monitoramento, readequação e avaliação dos resultados, bem como dominem uma série de requisitos técnicos, tais como, *tagueamento*, configurações de eventos em receptivos de campanha, avaliação de partidos criativos, monitoramento de conversões/engajamentos, otimizações entre plataformas, *remarketing*, análise de dados, dentre outros. Além disso, é necessário o uso de ferramentas tecnológicas específicas para distribuição de conteúdos, acompanhamento de metas/padrões (KPIs qualitativos e quantitativos), mensuração e avaliação de desempenho (*analytics*), parametrização e gestão de audiências, monitoramento para pronta resposta, etc.

Por consequência, são necessários, comprovadamente, mais conhecimentos técnicos e mais profissionais especializados em inteligência de dados, estatística, redes sociais, gestão de audiências, consumo de mídia digital, pesquisa e planejamento, projetos digitais, mídia programática e gestão de dados, o que demonstra o quanto amplo é o espectro de serviços vinculados à publicidade em plataformas digitais.

Contudo, não obstante as plataformas digitais serem frequentemente contempladas no âmbito das estratégias de mídia de uma campanha, em face do seu potencial de audiência decorrente de sua atividade principal (redes sociais de relacionamento, mecanismos de busca e de pesquisa na internet, portais de compra e venda de mercadorias), elas não se classificam como veículos de comunicação e divulgação, nos termos da Resolução 1/2019 do CENP, e, portanto, não praticam o desconto-padrão de agência, previsto no art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965.

Dessa forma, com vistas a aprimorar os dispositivos contratuais relativos à remuneração das agências de propaganda, além dos honorários já praticados nos contratos vigentes e anteriores, cabe o estabelecimento pela SECOM de mais dois honorários diferenciados pela execução de formas inovadoras, com base nas características distintas dos tipos de formas inovadoras e na complexidade dos serviços envolvidos a serem prestados pelas agências no decorrer da execução contratual, com vistas a remunerar devidamente as contratadas por serviços efetivamente prestados.

Assim, as regras de remuneração das agências de propaganda a serem estabelecidas na presente contratação serão as seguintes:

- a) honorários 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;

- b) honorários pela produção e execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione o desconto de agência;
- c) honorários pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, cuja execução não proporcione o desconto de agência; (NOVO)
- d) honorários pela criação/desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, não enquadradas na alínea 'c' acima disposta, cuja execução não proporcione o desconto de agência; (NOVO) e
- e) desconto-padrão de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, com repasse de percentual desse desconto para a SECOM, conforme previsto no item 6.4 das Normas-Padrão do CENP.

Vale destacar que, caso a distribuição de conteúdos publicitária envolva um veículo de comunicação e divulgação aderente ao ambiente de autorregulação, a agência será remunerada por meio do desconto-padrão concedido pelo veículo e caso envolva uma plataforma digital não aderente ao ambiente de autorregulação, a agência será remunerada pelos serviços complementares envolvidos por meio dos honorários dispostos na alínea 'c', os quais incidirão sobre o valor do investimento aplicado nas plataformas digitais, diferentemente dos demais honorários descritos nas alíneas 'a', 'b' e 'd', que envolvem serviços externos prestados por fornecedores especializados, havendo a apresentação de 3 (três) orçamentos para aprovação do menor preço pela SECOM.

Quesitos da Proposta de Preços:

Outro ponto que cabe ser aprimorado na presente contratação envolve a inclusão do percentual de repasse de parcela do desconto-padrão para a SECOM, pelas agências de propaganda a serem contratadas, como mais um dos quesitos constantes da Proposta de Preços, conforme indica a alínea 'c' do Despacho SEPUP 6083722.

Nos contratos anteriores e nos vigentes, dos 20% (vinte por cento) de desconto concedido pelos veículos de comunicação e divulgação para as agências de propaganda, a título de desconto-padrão, as contratadas repassam para a SECOM um percentual de 5% (cinco por cento), conforme sugeria o Anexo B (original) das Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

Entretanto, recentemente o Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP, órgão orientador dos agentes do mercado publicitário, realizou algumas alterações ao referido Anexo B das Normas-Padrão, por meio de um Adendo, cujo anexo integra o referido instrumento regulatório.

O Adendo em questão alterou, assim, as Normas-Padrão que vigeu de 16 de dezembro de 1998 até 1º de janeiro de 2020.

Recorde-se que o Anexo B (original), corresponde, à época, ao quadro abaixo, que apresenta as faixas de valores de investimento e respectivos percentuais passíveis de serem negociados e repassados ao anunciante:

<u>Normas-Padrão da Atividade Publicitária</u>		CENP
ANEXO "B"		
SISTEMA PROGRESSIVO DE SERVIÇOS/BENEFÍCIOS		
Instituído pelo item 6.4 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária		
INVESTIMENTO BRUTO ANUAL EM MÍDIA		PERCENTUAL NEGOCIÁVEL DO DESCONTO-PADRÃO DE AGÊNCIA A SER APLICADO SOBRE O INVESTIMENTO BRUTO DO ANUNCIANTE
Até R\$ 2.500.000,00.		Nihil.
De R\$ 2.500.000,01 a R\$ 7.500.000,00.		Até 2% (dois por cento) do investimento bruto
De R\$ 7.500.000,01 a R\$ 25.000.000,00.		Até 3% (três por cento) do investimento bruto.
De R\$ 25.000.000,01 em diante.		Até 5% (cinco por cento) do investimento bruto.

Vale registrar que, para a aplicação do percentual correspondente à maior faixa de valor do quadro acima, as Normas-Padrão vigente, à época, trazia a seguinte orientação, endereçada ao setor público:

3.11 Nas contratações com o setor público, os anunciantes de cada Poder e Esfera Administrativa serão considerados como departamentos de um só anunciante, para efeito de aplicação dos dispositivos econômicos destas Normas-Padrão, ainda que os contratos sejam celebrados separadamente com cada órgão, autarquia, empresa, fundação, sociedade de economia mista ou outro tipo de entidade governamental.

3.11.1 Consideram-se esferas Administrativas distintas o Município, o Estado e a União.

3.11.2 O disposto neste item aplica-se à:

a) reversão da parcela do "desconto de agência", de que tratam os itens 2.7, 3.5 e 6.4;

Portanto, a leitura dos itens 3.11, 3.11.1 e 3.11.2, sempre conduziram à adoção, no período de vigência do Anexo B (original), da última faixa de valor, correspondente ao "Investimento Bruto Anual em Mídia" superior a R\$ 25.000.000,01, e ao "Percentual Negociável do Desconto-Padrão de Agência a ser Aplicado sobre o Investimento Bruto Anual", na ordem de 5%.

A partir do raciocínio acima, a SECOM passou a prever nos seus modelos de minuta de edital de licitação, destinados à contratação de serviços publicitários, que a agência repassasse ao órgão ou à entidade anunciante "1/4 (um quarto) do valor correspondente ao desconto de agência a que faz jus, calculado sobre o valor acertado para cada veiculação", que correspondia a 5% (cinco por cento).

Ocorre que, conforme dito acima, a partir de 1º de janeiro de 2020, o CENP procedeu a alteração do Anexo B (original), por meio de um adendo, denominado Adendo ao Anexo 'B' das NPAP (Aprovado em 16/07/19), sendo que, dentre as alterações, transcreve-se abaixo, o seguinte trecho:

1.1 A previsão contida no Anexo "B" original deverá ser substituída pela abaixo quanto aos percentuais passíveis de retorno do desconto-padrão em favor dos anunciantes e os investimentos totais em veículos aderentes por parte dos anunciantes.

INVESTIMENTO TOTAL EM VÉICULOS ADERENTES (em milhões)	%
Abaixo de R\$ 2,5	0
De R\$ 2,5 até R\$ 7,5	2
De R\$ 7,5 até R\$ 25	3
De R\$ 25 até R\$ 40	5
De R\$ 40 até R\$ 55	6
De R\$ 55 até R\$ 70	7
De R\$ 70 até R\$ 85	8
De R\$ 85 até R\$ 100	9
Acima de R\$ 100	10

1.2 Para os benefícios previstos neste adendo, pressupõe-se que os investimentos totais em mídia, realizados anualmente, tenham as seguintes premissas:

- a) Total dos investimentos realizados em veículos aderentes ao ambiente de autorregulação, por cliente-anunciante (soma dos investimentos realizados por meio de suas agências certificadas), com liberdade negocial entre o cliente e suas agências, garantindo, no entanto, os parâmetros dos benefícios;
- b) Serão consideradas as verbas de mídia investidas apenas em veículos aderentes às Normas-Padrão, excluindo-se aqueles que não fixam a remuneração da agência pela intermediação de mídia;
- c) Equilíbrio econômico de cada relação comercial quando o cliente investir por mais de uma agência;
- d) Havendo mais de uma conta de publicidade para atendimento, o cliente-anunciante poderá negociar com as agências envolvidas parcela do valor referente ao desconto-padrão, de forma que a média aritmética simples obtida no cálculo dos valores revertidos, em relação ao total do investimento em mídia, esteja em conformidade aos parâmetros normativos;
- e) Para promover o equilíbrio em relação às agências que atendam contas menores de um cliente-anunciante, a agência com conta de publicidade com volume menor que 15% do total de investimento em mídia deste cliente-anunciante, os parâmetros deste adendo não são aplicáveis.

Percebe-se, com a alteração promovida pelo Adendo ao Anexo B das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, que foram ampliadas as faixas de valores no "Sistema Progressivo de Serviços/Benefícios", sendo que, para a última faixa, correspondente a investimentos superiores a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), o CENP recomenda o percentual de repasse (reversão) ao anunciante de até 10%.

O texto do Adendo conduz à ideia de que, diferentemente do Anexo B (original), a aplicação dos percentuais (seja qual for a faixa de investimento), não pode ocorrer sem que sejam cumpridas todas as premissas, uma vez que tais premissas foram elencadas de forma taxativa.

Em razão disso, no caso do setor público e, sobretudo levando em conta o perfil da presente contratação, encontrou-se algumas dificuldades para a aplicação do percentual máximo de forma automática (10%), nos moldes do que orienta o item 3.11 das Normas-Padrão, porquanto algumas premissas podem não ser passíveis de cumprimento integral por parte da SECOM, isoladamente, ou por parte do conglomerado de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Note-se que, durante a Audiência Pública realizada pela SECOM, em 17 fevereiro de 2020, a qual objetivou "Prestar esclarecimentos aos interessados e à sociedade em geral sobre os principais aspectos da contratação e obter subsídios para aprimorar o procedimento licitatório", no bojo do processo SEI/PR nº 00170.000100/2020-36, foram colhidas contribuições do mercado publicitário, das quais não se pode abstrair, visto que, em sua maioria, foram contrárias à fixação do percentual de repasse em 10% (dez por cento).

A proposta de texto da minuta de edital divulgada para consulta pública, assim disciplinava a questão do desconto-padrão e consequentemente do repasse:

CLÁUSULA NONA - DESCONTO DE AGÊNCIA

9.1 Além da remuneração prevista na Cláusula Oitava, a CONTRATADA fará 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.

9.1.1 O desconto de que trata o subitem precedente é concedido à CONTRATADA pela concepção, execução e distribuição de publicidade, por ordem e conta da CONTRATANTE, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.232/2010.

9.2 A CONTRATADA repassará à CONTRATANTE 10% (dez por cento) do valor da tabela de preços do veículo de divulgação, já deduzidos os descontos comerciais resultantes de cada negociação, nos termos do Anexo B das Normas-Padrão do CENP.

9.2.1 Nas veiculações realizadas no exterior, a CONTRATADA apresentará, juntamente com as tabelas de preços dos veículos de comunicação e divulgação programados, declaração expressa desses veículos nas quais seja explicitada sua política de preços no que diz respeito à remuneração da agência.

9.2.1.1 O disposto no subitem 9.2 deverá ser observado quando a CONTRATADA fizer jus a benefício similar ao desconto de agência de que trata o subitem 9.1.

Vale lembrar que essa fixação de 10%, a título de percentual de repasse, contida no item 9.2 da minuta de edital anterior, foi determinada à luz do que orienta o item 3.11 das Normas-Padrão, uma vez que analisou o conjunto das contratações da União, na qualidade de única anunciante na esfera federal.

Reativamente, o mercado publicitário manifestou-se contrário à aplicação incondicional ou fixação do percentual de repasse na forma apresentada pela minuta de edital da então SECOM, como pode ser observado em alguns dos recortes (narrativas colhidas da degravação) de algumas falas proferidas durante a Audiência Pública:

ABAP e FENAPRO

Não é só o valor da verba (superior a R\$ 100 milhões), existe outras condicionantes, sem as quais, esse percentual não seria aplicável ou repassado. Por exemplo, se uma das três agências não conseguir um faturamento de 15% da verba de mídia gasta no contrato, esse repasse não se aplica a ela, se não se sabe quanto será gasto em mídia, então, não há como aplicar o repasse de 10%;

Se não há a garantia de que a verba será utilizada na sua totalidade, então, não há garantia de que a agência terá uma receita certa;

O cálculo exemplificativo demonstrou que, nesse caso, com os encargos das agências, esse repasse ocasiona um déficit, tornando o contrato inexequível;

Representante de Agência

A pressão do setor público, ao longo dos anos, na área de publicidade, pela busca da economicidade a qualquer custo, gerou reduções contínuas de remuneração, a ponto de saturar e inviabilizar a publicidade no setor privado, provocando um estudo profundo de todo setor anunciente, veículos, fornecedores e agências, que resultou na atualização das Normas Padrão do CENP;

SINAPRO-DF

Os veículos reclamaram que todo o desconto estava sendo repassado aos anunciantes, ou seja, vários anunciantes e agências estavam em situação de não compliance, sendo que algumas agências foram enquadradas pelo CENP como não compliance e por isso tiveram que demitir mais de 800 profissionais, daí a necessidade da atualização do Anexo B;

O CENP considerou que o Adendo não valia para o setor público porque carecia de um estudo principalmente voltado para a exequibilidade dos contratos e seu equilíbrio econômico-financeiro;"

Para esse estudo é importante a participação da SECOM até como líder desse grupo de trabalho, pois acredita que talvez o fórum para esse debate é na SECOM, não no CENP;

Se esse estudo não for feito, o mercado não terá condições de manter um serviço de qualidade;

Quando a gente ganhava 20% era compensado, mas, com a entrada em vigor dos 10%, ficou mais difícil e novos encargos foram surgindo. Mesmo assim, eles foram sendo absorvidos e a culpa é nossa, é do mercado. Fomos nós que demos 100% de desconto nos custos internos, quando havia técnica preço. Mas foi um longo caminho até para o TCU entender que o nosso mercado não é de técnica e preço, mas é de melhor técnica. A própria lei coloca a melhor técnica com mais referência e em alguns casos podem usar a Técnica e Preço;

Nota-se, ao compulsar os documentos contidos nos autos, que não houve tempo hábil por parte da equipe de planejamento da contratação anterior da SECOM (dada a necessidade urgente da contratação), para proceder aos estudos mais acurados acerca da questão com vistas a encontrar uma solução de modo a determinar a melhor aplicação das Normas-Padrão no tocante ao denominado “Percentual Negociável do Desconto-Padrão de Agência a Ser Aplicado sobre o Investimento Bruto Anual”.

O edital de licitação, após os ajustes, foi publicado no Diário Oficial da União. Todavia, a licitação foi suspensa e posteriormente revogada, a fim de que o instrumento convocatório fosse ajustado em função da incorporação da SECOM ao Ministério das Comunicações, o que deu ensejo, também, para que esta equipe de planejamento da contratação retomasse o assunto a fim de que fosse reavaliada, com a razoabilidade possível, a forma de aplicação do percentual de repasse.

Da análise até aqui realizada em torno da questão do repasse, lista-se abaixo, a título de exemplo, dois motivos que demonstram a impossibilidade de cumprimento integral das premissas listadas pelo Adendo ao Anexo B das Normas-Padrão:

1) De acordo com o Adendo, para a percepção dos benefícios, é presumido que todas as premissas por ele listadas tenham sido cumpridas, o que, na presente contratação, tal cumprimento não se apresenta viável, principalmente porque não há como garantir que as verbas de mídia serão investidas apenas em veículos aderentes às Normas-Padrão (excluindo-se aqueles que não fixam a remuneração da agência pela intermediação de mídia), visto que boa parte da verba é destinada a plataformas digitais, algumas das quais não se consideram como veículo de comunicação e divulgação ou, em sendo, não são aderentes às Normas-Padrão (por não serem obrigadas); e

2) Na hipótese de haver mais de uma conta de publicidade para atendimento (como afigura-se o presente caso) ao anunciente, o Adendo autoriza que parcela do valor referente ao desconto-padrão seja negociada com as agências envolvidas, de forma que a média aritmética simples obtida no cálculo dos valores revertidos, em relação ao total do investimento em mídia, esteja em conformidade aos parâmetros normativos. Todavia, o cálculo a que se refere a norma fere o ditames da Lei nº 12.232, de 2010, tendo em vista que, de acordo com o §3º do art. 2º, na contratação dos serviços de publicidade, faculta-se a adjudicação do objeto

da licitação a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias. Corroborando essa não segregação, a Lei de regência complementa, informando em seu §4º, que, nesse caso, para a execução das ações de comunicação publicitária, o anunciante deverá, obrigatoriamente, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas.

Face a essas dificuldades apresentadas, considerou-se pertinente, dentro da razoabilidade possível, que a questão da definição do repasse seja objeto de disputa na licitação, com a criação de novo quesito para a Proposta de Preços, a partir de percentual mínimo colhido por meio de pesquisa de mercado. Além disso, enfatiza-se que:

1) A criação de novo quesito para compor a proposta de preços, colocando o percentual de repasse de parcela do desconto-padrão no modo de disputa, como item a ser valorado na proposta de preço, alinhar-se à sugestão da Secretaria de Controle Interno - CISET, da Secretaria-Geral da Presidência da República, apresentada pelo órgão por ocasião da Consulta Pública realizada no bojo do processo SEI/PR nº 00170.003215/2019-49.

2) A negociação do repasse, na forma de disputa, é um procedimento legítimo que o anunciante tem a seu favor como forma de proceder à negociação prevista nas Normas-Padrão do CENP, conforme abaixo:

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 4.4 destas Normas-Padrão. (grifo nosso)

(...)

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. (grifo nosso)

(...)

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. (grifo nosso)

Assim, diante do exposto, entende-se que a inclusão do percentual de repasse de parcela do desconto-padrão de agência, como mais um quesito a ser julgado no âmbito da Proposta de Preços, tem potencial para promover maior vantajosidade à Administração Pública, porquanto abre possibilidade para a obtenção de percentuais acima dos praticados no mercado, busca atender à recomendação da CISET e pode evitar futuros litígios.

Em razão desse apanhado de informações, diferentemente das contratações anteriores e vigentes, a Proposta de Preços da presente licitação deverá ser composta pelos seguintes quesitos:

I. % de honorários 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;

II. % de honorários pela produção e execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione o desconto de agência;

III. % de honorários pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, cuja execução não proporcione o desconto de agência; (NOVO)

IV. % de honorários pela criação/desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, não enquadradas na alínea “c” acima disposta, cuja execução não proporcione o desconto de agência; (NOVO) e

V. % de repasse de parcela do desconto-padrão de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação. (NOVO)

Quesitos da Proposta Técnica:

Observa-se que os procedimentos estabelecidos nas contratações de serviços de publicidade da SECOM, vigentes e anteriores, relacionados à apresentação e ao julgamento das Propostas Técnicas das licitantes, não têm sido alvo de questionamentos dos órgãos de controle e de auditoria, com exceção do quesito Capacidade de Atendimento, o qual foi objeto de constantes apontamentos, dentre eles o Acórdão TCU 1965/2017 - Plenário.

Dessa forma, com vistas a atender as recomendações constantes do referido Acórdão, entende-se pertinente estabelecer subquesitos, com as respectivas pontuações, para o quesito Capacidade de Atendimento, com vistas a agregar maior clareza e objetividade ao julgamento técnico.

Para promover maior praticidade e segurança ao julgamento técnico, também deve ser ajustada a forma estabelecida para referendar os *cases* publicitários junto aos respectivos anunciantes pelas empresas licitantes, no âmbito do quesito Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação da Proposta Técnica.

Estrutura de atendimento das contratadas:

Ao analisar a estrutura de atendimento exigida no âmbito dos contratos vigentes e anteriores, percebe-se que caberia às agências de propaganda decidirem sobre qual estrutura seria necessária para o cumprimento dos dispositivos e das obrigações contratuais, com vistas a garantir a qualidade dos serviços prestados ao Ministério das Comunicações e inibir o recebimento das sanções administrativas estabelecidas no contrato. Até porque, ao estabelecer uma estrutura de atendimento para as agências, a SECOM acaba, de certa forma, interferindo na responsabilidade das contratadas na gestão das necessidades vinculadas à prestação dos serviços.

Por outro lado, ao se dar maior autonomia para as agências de propaganda na definição de sua estrutura de atendimento, para cumprimento dos dispositivos estabelecidos no processo licitatório, a SECOM também estará potencializando o princípio da ampla competitividade e tornando a presente contratação mais atrativa e acessível para as agências de propaganda de todo o país.

Assim, entende-se pertinente ajustar as obrigações das contratadas referentes à estrutura de atendimento a ser colocada à disposição da SECOM, excluindo a exigência de que seja mantido pelas contratadas escritório, sucursal ou filial em Brasília, na medida em que a proximidade física com a SECOM pode ser adequadamente suprida com os recursos digitais disponíveis que apoiam o atendimento e o relacionamento.

Também vale manter exigência relativa à equipe mínima de profissionais do quadro da agência que ficarão disponíveis para atendimento imediato e permanente da SECOM, readequando-se, contudo, os perfis e quantitativos anteriormente exigidos, nos termos abaixo descritos:

- 2 (dois) profissionais de atendimento, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 2 (dois) profissionais de criação, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 1 (um) profissional de produção (impressa, eletrônica, digital e de design/computação gráfica), nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 2 (dois) profissionais de mídia, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área; e
- 1 (um) profissional de análise de dados (*business Intelligence*), nível sênior, com experiência comprovada a partir de 3 (três) anos na área.

Ainda em relação à estrutura de atendimento das agências contratadas a ser colocada à disposição da SECOM, destaca-se a importância do Núcleo de Mídia, constituído e mantido pelas contratadas, o qual configura uma das obrigações mais relevantes nesses contratos, na medida em que apoia a prestação de serviços que absorvem em torno de 90% do valor contratual.

Entende-se que a constituição e manutenção do Núcleo de Mídia, bem como dos serviços por ele prestados, devem ser mantidos no âmbito das obrigações das contratadas, a exemplo dos contratos vigentes e anteriores, conforme indica a alínea 'b' do Despacho SEPUP 6083722, na medida em que para absorver esses serviços, como proposto no âmbito da Concorrência nº 1/2020, a SECOM teria que, primeiramente, redimensionar sua estrutura interna e promover a contratação de serviços de apoio administrativo.

No entanto, na presente contratação, vale estabelecer que caberá às agências de propaganda, em conjunto, a definição da equipe necessária para prestação adequada dos serviços sob a responsabilidade do Núcleo de Mídia, em termos de quantitativos, formação acadêmica e qualificação dos profissionais, sendo, contudo, adequado incluir a previsão de que eventual substituição deva ser comunicada previamente à SECOM e que o nível de experiência e qualificação desses profissionais seja equivalente ou superior ao dos profissionais anteriores.

Essa proposta também promove maior alinhamento da presente contratação com os termos do art. 5º da Instrução Normativa SEGES nº 5/2017, que vedam ao contratante praticar atos de ingerência na administração das contratadas e na gestão de suas equipes de profissionais.

Comprovação das veiculações realizadas:

Outra questão importante a ser aprimorada na presente contratação refere-se à comprovação pelas agências de propaganda das veiculações realizadas no âmbito das campanhas publicitárias, a qual configura exigência vinculada à autorização dos pagamentos das mesmas.

Nos contratos vigentes e anteriores essas comprovações são apresentadas pelas agências de propaganda à SECOM por meio de relatórios emitidos por empresas independentes de checagem, sempre que possível, o que tem sido objeto de constantes questionamentos por parte de órgãos de auditoria, na medida em que as próprias agências, de certa forma, acabam atuando como as intermediadoras de tais relatórios.

Assim, com vistas a proporcionar maior controle por parte da SECOM e segurança no uso dos investimentos públicos, entende-se pertinente aperfeiçoar os dispositivos relacionados à comprovação das veiculações no âmbito das ações publicitárias, estabelecendo a obrigação das agências, ao firmarem contratos com as empresas independentes de checagem, providenciarem necessariamente o acesso direto da SECOM aos relatórios de checagem produzidos, bem como às ferramentas de monitoramento, audiência, consumo, comportamento, investimento e aos demais dados brutos, nos termos a serem definidos no decorrer da execução contratual.

Dessa forma, entende-se que os apontamentos constantes do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), no sentido de que *seja definido uma amostra mínima e aleatória para verificação direta pelos fiscais do contrato das veiculações realizadas, proporcionando maior segurança para a liquidação dos serviços e que se avalie a necessidade de contratação de empresas independentes de checagem de veiculações diretamente pela Administração, de modo a propiciar maior isenção e confiabilidade na comprovação das veiculações realizadas*, ficam atendidos, pois a proposta acima apresentada não onera a SECOM com custos adicionais mensais para pagamento de empresas independentes de checagem, na medida em que basta ter o acesso direto aos relatórios dessas empresas, no âmbito dos contratos firmados pelas contratadas, os quais abrangem as necessidades de todos os seus clientes.

Liquidação e pagamentos de despesas:

No âmbito da liquidação e pagamento das despesas vinculadas aos contratos de serviços de publicidade, os Restos a Pagar (RAP) correspondem às despesas empenhadas, mas não pagas até o término do exercício fiscal. Essa questão foi objeto de avaliação preliminar dos riscos inerentes aos processos de publicidade, quando da assunção da atual gestão, cujos apontamentos encontram-se na Nota Técnica nº 1/2019/CGAVA/CISET/SG-PR (Processo SEI/PR nº 00030.000245/2019-06 – documento 1036242).

O problema ocorre em decorrência das dinâmicas de liquidação e pagamento das despesas de publicidade, em que as notas fiscais/faturas e os documentos comprobatórios correspondentes aos serviços de mídia, conforme regra de mercado, são apresentados fora do mês de veiculação e, posteriormente, apresentados às agências contratadas que, por sua vez, realizam a conferência, elaboram os próprios documentos fiscais, para, então, encaminhá-los à SECOM.

Por conta dessa prática, os documentos fiscais e respectivos comprobatórios são apresentados pelas agências de propaganda à SECOM após determinado tempo da correspondente veiculação, sendo que essa dinâmica envolve os mais variados veículos de comunicação e divulgação espalhados por todo o território nacional e, em alguns casos, internacional, conforme a estratégia de mídia de cada campanha.

Para o aprimoramento das regras e rotinas vinculadas à liquidação e ao pagamento das despesas, no âmbito da execução contratual e com vistas a mitigar o volume excessivo de Restos a Pagar (RAP), a SECOM instituiu nos atuais contratos um prazo para apresentação da documentação fiscal e comprobatória. O prazo estabelecido foi o de até 180 (cento e oitenta) dias corridos, a fim de que as agências contratadas tenham tempo hábil para executar as tratativas necessárias à solicitação e elaboração dos documentos. Tal medida também deve ser adotada nos futuros contratos decorrentes da presente licitação.

No entanto, é preciso prever na próxima minuta de contrato a possibilidade de aceitação pela SECOM do não cumprimento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, em decorrência de situações imprevisíveis, devidamente justificadas pelas agências de propaganda, conforme ocorrências observadas nos contratos vigentes.

Outra questão vinculada à esse item envolve o repasse de valores pelas agências contratadas aos fornecedores de serviços especializados e veículos de comunicação e divulgação.

Com vistas a evitar eventuais questionamentos relativos a pagamentos efetuados pelo Ministério das Comunicações e não repassados tempestivamente pelas contratadas, fazendo com que esses fornecedores e veículos não recebam devidamente pelos serviços efetivamente prestados, a SECOM estabeleceu nos atuais contratos um prazo de até 5 (cinco) dias úteis, após o recebimento da ordem bancária, para que as agências comprovem o efetivo pagamento a fornecedores e veículos.

Assim, a cada nota fiscal, as contratadas devem registrar no sistema de execução a comprovação dos pagamentos, dentro do prazo estipulado de até 5 (cinco) dias úteis, o qual também deve ser instituído nas contratações futuras.

Por fim, ainda na linha de beneficiar esses processos, entende-se pertinente o estabelecimento da exigência de que as contratadas providenciem um CNPJ em Brasília, para fins de liquidação e pagamento das despesas vinculadas à contratação, já que não será exigida a estrutura física de atendimento em si.

Dispositivos vinculados ao combate à corrupção e à promoção da acessibilidade:

Por fim, considerando as características do cenário já vivenciado pelo país e os dispositivos legais vigentes, entende-se adequado incluir no edital da presente contratação exigências que coibam a prática ilegal de atos lesivos à Administração, pelas contratadas, nos termos da legislação anticorrupção - [Lei nº 12.846/2013](#) e [Decreto nº 8.420/2015](#), bem como aprimorar as sanções administrativas vinculadas à execução contratual, de forma a promover maior segurança e transparência às atividades de gestão e fiscalização do contrato.

Por outro lado, entendemos pertinente que a presente contratação contemple, como obrigação das agências de propaganda contratadas, a observância dos dispositivos constantes da Instrução Normativa SECOM nº 1/2020, que disciplina a utilização de recursos de acessibilidade na publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

4. Legislação Aplicada

A presente contratação de serviços de publicidade, bem como a execução contratual desses serviços, se baseiam nos dispositivos legais e normativos abaixo descritos:

- [Lei nº 8.666/1993](#), que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- [Lei nº 4.320/1964](#), que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da Federação;
- [Lei nº 4.680/1965](#), que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda;
- [Lei nº 9.610/1998](#), que consolida a legislação sobre direitos autorais;
- [Lei nº 12.232/2010](#), que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda;
- [Decreto nº 6.555/2008](#), que dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal;
- [Decreto nº 9.507/2018](#), que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;
- [Decreto nº 10.462/2020](#), que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Comunicações;
- [Instrução Normativa-SEGES/MP nº 5/2017](#), que dispõe sobre as regras para contratação de serviços sob o regime de execução indireta;
- [Instrução Normativa-SEGES/ME nº 73/2020](#), que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral;

- [Instrução Normativa ME nº 40/2020](#), que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras;
- [Instrução Normativa SECOM nº 1/2017](#), que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder executivo Federal;
- [Instrução Normativa SECOM nº 2/2018](#), que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- [Instrução Normativa SECOM nº 3/2018](#), que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade dos órgãos e e entidades do Poder Executivo Federa; e
- [Instrução Normativa SECOM nº 1/2020](#), que disciplina a utilização de recursos de acessibilidade na publicidade, nos pronunciamentos e nos discursos oficiais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

5. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento do Órgão

A presente contratação foi inicialmente prevista com base no Planejamento Anual de Contratação - PAC 2020 da SECOM, enquanto Secretaria de Governo da Presidência da República, disponível no link http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/pgc/relatorio_pgc_2020_secom, entretanto, em função da absorção de suas atividades pelo Ministério das Comunicações, o referido PAC passou a complementar o Plano Anual de Contratação - PAC 2021 do MCOM (Processo SEI/PR nº 00170.000946/2020-76 - documento 1853338 e Processo SEI/MCOM nº 01245.006998/2020-06 - documento 5985997).

Por outro lado, a SECOM também desenvolve o Planejamento Anual de Comunicação, no exercício de suas competências institucionais, de forma a promover o uso responsável dos recursos públicos envolvidos nas ações de comunicação sob sua responsabilidade e, consequentemente, a maximização de resultados.

Os serviços a serem contratados por meio da presente licitação apoiarão o Departamento de Publicidade da Secretaria de Publicidade e Promoção – SEPUP no desempenho de suas competências estabelecidas no inciso I do art. 21 do Decreto nº 10.462/2020, relacionadas ao desenvolvimento das ações de publicidade previstas no Planejamento Estratégico de Comunicação da SECOM, bem como para o atendimento de demandas dos órgãos da Administração Pública Federal Direta que não possuem orçamento de comunicação, nem contratos com agências de propaganda.

6. Descrição da necessidade

De acordo com o inciso V do art. 6º do Decreto nº 6.555/2008 compete à SECOM o planejamento, o desenvolvimento e a execução das ações de comunicação do Governo Federal, dentre elas a publicidade de natureza institucional e de utilidade pública, utilizando-se de orçamento específico para esse fim, com observância da eficiência e racionalidade na sua aplicação. E conforme disposto no inciso IV do art 1º do Anexo I do Decreto nº 10.462/2020, o Ministério das Comunicações tem como área de competência a política de comunicação e divulgação do Governo Federal.

A comunicação do Poder Executivo Federal baseia-se no princípio constitucional da publicidade, disposto no §1º do artigo 37 da Constituição Federal, que garante o direito da população e o dever do administrador de divulgar os atos praticados pela Administração, a fim de que os cidadãos possam tomar conhecimento e as providências necessárias ao controle da legalidade, da moralidade e da eficiência das atividades do Estado.

A publicidade dos atos, dos programas, das obras e dos serviços públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e deve estar vinculada a objetivos sociais e de interesse público, cumprindo a importante função institucional de fortalecimento da cidadania e promoção da transparência e do controle social.

Ressalta-se que, dentre as ferramentas de comunicação social, estabelecidas no art. 3º do Decreto 6.555/2008, a publicidade é a que absorve o maior volume dos investimentos públicos, na medida em que envolve a aquisição de tempos e espaços de mídia nos diversos veículos de comunicação e divulgação, para transmissão das mensagens de governo a todos os cidadãos, de todos os segmentos da sociedade e de todos os estados e municípios da federação.

E para desempenhar esse papel de forma adequada e eficaz, observada a legislação em vigor, em especial a Lei nº 12.232/2010, a SECOM necessita aliar as competências de suas equipes internas à expertise de agências de propaganda contratadas por meio de processo licitatório, as quais dispõem dos conhecimentos técnicos, profissionais qualificados e instrumentos capazes de oferecer as melhores soluções publicitárias às necessidades de comunicação apresentadas, com vistas a contribuir para o atingimento dos objetivos do Governo e a rentabilização dos investimentos e recursos públicos envolvidos no desenvolvimento das ações publicitárias.

A presente licitação visa aprimorar os dispositivos contratuais constantes das contratações anteriores, de forma a promover maior adequabilidade e segurança operacional à execução dos serviços, mitigando eventuais inconsistências com os dispositivos legais e normativos vinculados à matéria.

7. Área requisitante

8. Descrição dos Requisitos necessários ao atendimento da necessidade

Para atendimento adequado das necessidades da SECOM envolvidas na presente contratação, destacam-se os seguintes requisitos:

Da natureza continuada dos serviços de publicidade a serem contratados:

De acordo com o art. 15 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, os serviços prestados de forma continuada são *aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.*

Considerando o histórico das necessidades de comunicação publicitária do Governo Federal, a interrupção dos serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, pode comprometer à execução de um dos serviços mais importantes prestados pela SECOM à sociedade, em observância ao princípio da Publicidade disposto no §1º do artigo 37 da Constituição Federal, que garante o direito da população e o dever da Administração de divulgar os atos praticados.

Por outro lado, a interrupção da prestação dos serviços de publicidade também pode gerar danos ao Ministério das Comunicações que, de acordo com o inciso IV do art 1º do Anexo I do Decreto nº 10.462/2020, tem como área de competência a política de comunicação e divulgação do Governo Federal, e para a SECOM, pode gerar a descontinuidade de sua atividade finalística de planejar, desenvolver e executar as ações de comunicação do Governo Federal, dentre elas a publicidade, conforme estabelece o inciso V do art. 6º do Decreto nº 6.555/2008.

É por meio das agências de propaganda contratadas que a SECOM obtém os serviços de produção e execução técnica de peças, materiais e projetos publicitários, prestados por fornecedores especializados, com a intermediação e supervisão das agências, bem como realiza a distribuição dessas peças junto aos veículos de comunicação e divulgação, nos termos da Lei nº 4.680/1965 e da Lei nº 12.232/2010.

Assim, a interrupção dos serviços de publicidade prestados por intermédio das agências de propaganda deixaria a SECOM impedida, temporariamente, de exercer sua missão institucional.

Considerando, ainda, a relevância das ações de publicidade no posicionamento institucional do Governo junto à sociedade, frente aos desafios e aos problemas que se apresentam no dia a dia, entende-se pertinente manter a previsão no edital da possibilidade de prorrogação dos contratos, por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta meses), conforme licitações anteriores, nos termos do artigo 57, da Lei nº 8.666/1993.

Vale destacar que a prorrogação dos contratos de publicidade, além de não ferir os dispositivos legais vinculados à matéria, vai ao encontro da jurisprudência do Tribunal de Conta da União – TCU, o qual entende que a definição de um serviço como sendo continuado depende de suas características específicas, ou seja, depende do exame de cada caso concreto.

Esse entendimento está perfeitamente em linha com a posição do Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União Exmº Sr. Ivan Luz, segundo o qual “*o primeiro intérprete de tais normas é seu próprio executor, o agente da Administração competente para aplicá-las*” (extraído do artigo “A duração dos Contratos de Prestação de Serviços a serem executados de forma contínua”, do eminentíssimo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, publicado no Boletim de Licitações e Contratos, fevereiro/1996, página 79, e na Revista do TCU, nº 69, jul/set de 1996).

Modalidade e tipo de licitação:

Com base na alínea ‘c’ do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, será adotada na presente contratação a modalidade Concorrência, em face do valor estimado envolvido.

Quanto ao tipo de licitação, o art. 46 da Lei nº 8.666/1993 determina que os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” são utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, como é o presente caso, ao tempo em que o art. 5º da Lei nº 12.232/2010, que disciplina as licitações e contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública, estabelece como obrigatória a adoção dos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Dentre as opções previstas em lei, entende-se pertinente adotar a “melhor técnica”, considerando que esta corresponde aos anseios da SECOM, ao possibilitar a contratação da empresa com a melhor qualificação técnica, dentre as licitantes concorrentes, e a prática do menor preço na execução contratual, identificado e negociado com as empresas tecnicamente classificadas.

Vale destacar que a adoção da “melhor técnica” também observa os critérios de escolha do tipo de licitação estabelecidos na Seção II do Capítulo II da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018, abaixo descritos:

Art. 11. Na escolha do tipo de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” o anunciente deverá considerar o valor estimado para a contratação, em analogia aos arts. 23 e 39 da Lei nº 8.666, de 1993, e observar as seguintes orientações:

I – poderá ser adotado o tipo de licitação “técnica e preço” se:

- a) o valor estimado para o certame configurar-se num elemento limitador da abrangência da atuação publicitária; e*
- b) a adequada execução contratual exigir nível básico de qualificação técnica da agência a ser contratada, a ser verificado na identificação da proposta mais vantajosa para a administração.*

Analisando-se os critérios para adoção do tipo de licitação "técnica e preço", acima descritos, percebe-se o não enquadramento desta contratação, na medida em que o valor contratual estimado envolvido não configura elemento limitador da abrangência da atuação publicitária, estando a SECOM dentre os órgãos com valores contratuais mais expressivos, conforme demonstra a planilha [Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda](#).

Adicionalmente, dadas as características da atuação publicitária da SECOM, a execução contratual não seria adequada por meio de agências de propaganda com nível básico de qualificação, por não terem condições técnicas de atenderem de forma satisfatória às demandas de comunicação do Governo Federal e aos anseios da Administração, o que caracterizaria o uso inadequados de investimentos públicos.

Por outro lado, identifica-se o enquadramento da presente contratação com os critérios estabelecidos para a "melhor técnica", abaixo descritos:

Art. 11. ...

II – deverá ser adotado o tipo de licitação “melhor técnica” se:

- a) o valor estimado para o certame configurar-se num elemento potencializador da abrangência da atuação publicitária; e*
- b) o nível de qualificação técnica da agência a ser contratada for requisito essencial para a adequada execução contratual e soberano no processo de identificação da proposta mais vantajosa para a administração.*

Art. 12. Para identificar a abrangência disposta nos incisos I e II do artigo anterior, o órgão ou entidade deverá considerar as características do seu perfil como anunciante, quanto aos seguintes aspectos:

- I – os tipos de ações publicitárias a serem desenvolvidas no âmbito da execução contratual: de mídia e/ou não mídia;*
- II – a quantidade de meios de comunicação a serem utilizados nas ações publicitárias de mídia: TV, jornal, revista, rádio, internet, mídia exterior e formas inovadoras de comunicação publicitária, em decorrência de novas tecnologias;*
- III – os públicos-alvo a serem atingidos por meio das ações publicitárias: sociedade em geral e/ou segmentos específicos da população;*
- IV – o perfil geográfico das ações de publicidade a serem desenvolvidas: nacional, regional e/ou local; e*
- V – a sazonalidade das necessidades de desenvolvimento de ações publicitárias: continuadas ou pontuais.*

Parágrafo único. A atuação publicitária será considerada abrangente quando identificada a predominância da utilização de ações publicitárias de mídia, em vários meios de comunicação, para atingimento da sociedade como um todo ou de vários segmentos de mercado, numa ação predominantemente nacional ou em mais de uma região do país, sendo as necessidades publicitárias do órgão ou entidade anunciante continuas, no decorrer do ano.

Art. 13. Para fins de estabelecimento de valor contratual compatível com uma atuação publicitária abrangente, entende-se que a contratação com valor igual ou superior a oitenta vezes o limite previsto na alínea ‘c’ do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, alinha-se ao inciso II do art. 11 desta Instrução Normativa.

Assim, a presente contratação apresenta enquadramento com os critérios para adoção da "melhor técnica", na medida em que:

- envolve um valor contratual estimado de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais), que é superior ao valor de corte sugerido no art. 13, acima descrito, para identificação da abrangência da atuação publicitária; e
- está vinculada a uma atuação publicitária abrangente, dados os tipos de ações a serem desenvolvidas pela SECOM (de mídia e não mídia), os diversos meios de comunicação a serem utilizados (*off-line* e *on-line*), os públicos-alvo a serem atingidos (sociedade em geral), o perfil geográfico das ações a serem desenvolvidas (todo território nacional e, eventualmente, internacional), bem como a sazonalidade permanente das ações de publicidade do Governo Federal.

Além disso, com base nas características acima descritas, o nível de qualificação técnica das agências de propaganda a serem contratadas configura um requisito essencial para obtenção da adequada execução contratual, bem como para o atingimentos dos objetivos de comunicação do Governo Federal e rentabilização dos investimentos públicos.

Diante o exposto, ressaltamos que não cabe a alteração do tipo de licitação "melhor técnica", conforme sugere o apontamento constante do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), no sentido de que se *avalie a alteração do tipo de licitação de “melhor técnica” para “melhor técnica e preço”*, na presente contratação.

Destaca-se que os critérios de escolha do tipo de licitação foram desenvolvidos pela SECOM em atendimento ao Acórdão nº 2.158/2017 - TCU - Plenário, sendo as medidas adotadas consideradas atendidas pelo Acórdão nº 2801/2018 - TCU - Plenário.

Das empresas a serem contratadas:

Nos termos dos artigos 1º e 4º da Lei nº 12.232/2010, os serviços de publicidade deverão ser prestados *necessariamente por intermédio de agências de propaganda, que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento e, de acordo com o §1º do art. 4º, o certificado de qualificação técnica de funcionamento poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.*

A presente contratação também observará as determinações e os ritos dispostos na Lei nº 12.232/2010 para a contratação de mais de uma agência de propaganda, observada a permissão do §3º do artigo 2º, que autoriza a adjudicação do objeto do contrato a mais de uma concorrente, sem a segregação de itens ou de contas publicitárias.

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 pela SECOM, com os recursos destinados para esse fim.

No entanto, considerando os apontamentos constantes do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), que apresenta sugestões de aprimoramento da minuta do edital da SECOM (Processo SEI/PR nº 00170.000100/2020-36), no sentido de que seja avaliada a *ampliação do número de agências de publicidade a serem contratadas em relação à contratação anterior, levando em consideração a capacidade operacional da SECOM em processar um maior número de propostas e os benefícios da ampliação da concorrência*, além do fato de que, ao compor a estrutura organizacional do Ministério das

Comunicações, a SECOM passou a absorver novas competências institucionais, além das anteriores, devendo haver um aumento significativo das necessidades de comunicação publicitária a serem atendidas, entende-se que a contratação de 4 (quatro) agências de propaganda, e não mais de 3 (três) como os contratos vigentes e anteriores, corresponde de forma satisfatória e adequada ao novo volume de demandas a serem desenvolvidas e, adicionalmente, atende à recomendação da CISET, acima descrita, bem como à indicação constante da alínea 'a' do Despacho SEPUP 6083722.

Por outro lado, a ampliação da quantidade de agências a serem contratadas, da forma ora proposta, permite a continuidade da experiência positiva vivenciada nas contratações vigentes e anteriores, na medida em que o novo quantitativo possibilita a competitividade e a pluralidade de propostas criativas a serem analisadas pela SECOM, nos procedimentos de seleção interna entre as contratadas realizados no decorrer da execução contratual, conforme previsão constante do §4º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, sem onerar as equipes internas da SEPUP responsáveis pela condução das demandas.

Entende-se, ainda, que a contratação de 4 (quatro) agências de propaganda também promove o incremento da tempestividade da atuação publicitária governamental, ao tempo em que permite a execução simultânea e compartilhada de campanhas, maior flexibilidade na gestão de demandas e a necessária segurança para o Governo Federal, no tocante à perenidade da prestação dos serviços.

Da habilitação das licitantes:

Para participarem no presente certame, a exemplo das contratações vigentes e anteriores, as agências de propaganda licitantes deverão apresentar documentos e declarações que comprovem sua habilitação jurídica, sua regularidade fiscal e trabalhista, sua qualificação técnica e sua qualificação econômico-financeira, nos termos previstos nos dispositivos legais e normativos atinentes à matéria.

Da especificação dos produtos e serviços a serem prestados:

A presente contratação não envolve a especificação prévia dos produtos e serviços a serem prestados no decorrer da execução contratual, tendo em vista que, 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 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.

Assim, 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, e, consequentemente, possibilitar a avaliação da capacidade técnica das licitantes.

Considerando o caráter sigiloso do *Briefing* constante do Anexo I do Edital de licitação, o referido documento não pode ser disponibilizado para análise das demais áreas técnicas do Ministério das Comunicações, intervenientes neste processo de contratação, na medida em que eventual vazamento de informações pode gerar a impugnação do certame, por caracterizar possível favorecimento de determinadas licitantes, ferindo o princípio constitucional da igualdade de participação.

Dessa forma, o *Briefing* constante do Anexo I só deve ser juntado ao edital de licitação na véspera de sua publicação.

Da Proposta Técnica:

No âmbito de uma licitação do tipo "melhor técnica", como é o caso da presente contratação de serviços de publicidade, as Propostas Técnicas a serem apresentadas pelas licitantes constituem o elemento primordial do procedimento de seleção, na medida em que é por meio delas que as agências de propaganda comprovarão a sua qualificação e *expertise* para atendimento das necessidades de comunicação do contratante.

Dessa forma, a Proposta Técnica contempla uma série de quesitos e subquesitos a serem julgados, os quais, juntos, possibilitam a avaliação da capacidade técnica das licitantes, conforme disposto no Anexo II da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018, a saber:

QUESITOS / PONTUAÇÃO	SUBQUESITOS/ PONTUAÇÃO
1. Plano de Comunicação Publicitária (65 pontos)	1. Raciocínio Básico (10 pontos) 2. Estratégia de Comunicação Publicitária (20 pontos) 3. Ideia Criativa (20 pontos) 4. Estratégia de Mídia e Não Mídia (15 pontos)
2. Capacidade de Atendimento (15 pontos)	1. Clientes (3 pontos) 2. Profissionais (6 pontos)

<p>3. Infraestrutura (2 pontos)</p> <p>4. Sistemática de Atendimento (1 ponto)</p> <p>5. Informações de Marketing (3 pontos)</p>
--

<p>3. Repertório (10 pontos)</p> <p>4. Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação (10 pontos)</p>
--

<p>TOTAL: 100 pontos</p>

De acordo com o inciso IX do artigo 6º da Lei nº 12.232/2010 o formato para apresentação pelas licitantes do Plano de Comunicação Publicitária deve ser padronizado quanto a seu tamanho, fontes tipográficas, espaçamento de parágrafos, quantidades e formas dos exemplos de peças e a outros aspectos pertinentes, visando assegurar a inviolabilidade da autoria do quesito mais importante da Proposta Técnica.

Ao estabelecer o julgamento de Planos de Comunicação Publicitária apócrifos, o inciso IV do art. 6º da Lei 12.232/2010, agregou maior lisura aos processos de contratação de serviços de publicidade, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, na medida em que a reputação que a licitante dispõe no mercado não irá influenciar a Subcomissão Técnica, de forma positiva ou negativa, no julgamento de sua proposta de Plano de Comunicação Publicitária.

E para promover maior objetividade ao julgamento das Propostas Técnicas e fornecer condições para um controle mais efetivo dos atos da Subcomissão Técnica, pelos órgãos de controle, e pelas empresas concorrentes do certame, a metodologia de julgamento também determina a elaboração de justificativas escritas das razões que fundamentaram as pontuações, se adequando com as regras da Lei nº 8.666/1993 e dos incisos IV e VI do §4º do art. 11 da Lei nº 12.232/2010.

Conforme demonstra a tabela acima disposta, a presente contratação estabelecerá a pontuação máxima do quesito Plano de Comunicação Publicitária em 65 (sessenta e cinco) pontos, cabendo pontuações mais elevadas para os subquesitos Estratégia de Comunicação, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia, por abarcarem as informações mais relevantes do referido Plano. Para os outros três quesitos que compõem a Proposta Técnica, destaca-se a pontuação da Capacidade de Atendimento, que junto com os subquesitos do Plano de Comunicação Publicitária, constituem os quatro pilares mais importantes do julgamento das Propostas Técnicas em licitações da espécie.

Para que a licitante seja classificada no julgamento técnico e possa participar das próximas etapas do certame, será exigida a pontuação mínima de 75 (setenta e cinco) pontos, que apresenta baixo risco de redução demasiada do número de classificadas, sem diminuir a qualificação técnica esperada.

Com respaldo no inciso X do art. 6º da Lei nº 12.232/2010, a presente contratação estabelecerá que as peças constantes dos quesitos Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação devam ter sido implementadas num prazo de até 5 (cinco) anos. Tal exigência busca proporcionar condições isonômicas às agências concorrentes, apoiar o julgamento da Subcomissão Técnica e evitar que as agências apresentem trabalhos muito antigos que não correspondam às suas competências técnicas atuais.

Da Proposta de Preços:

Para a Proposta de Preços deverão ser observadas as práticas de mercado, conforme estabelece o inciso V do art. 6º da Lei nº 12.232/2010, bem como as condições diferenciadas de remuneração para a Administração Pública, estabelecidas pelo Decreto nº 4.563/2002 e pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (CENP).

De acordo com esses dispositivos e com base na alínea 'b' do subitem 3.11.2, observado o disposto nos subitens 3.11 e 3.12, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária – CENP, abaixo descritos, nas contratações com o Setor Público e a depender do perfil do anunciante, com base no volume do investimento em mídia previsto para a execução contratual, o edital poderá estabelecer que a contratada não fará jus ao ressarcimento dos custos internos dos serviços por ela executados.

3.11 Nas contratações com o setor público, os anunciantes de cada Poder e Esfera Administrativa serão considerados como departamentos de um só anunciente, para efeito de aplicação dos dispositivos econômicos destas Normas-Padrão, ainda que os contratos sejam celebrados separadamente com cada órgão, autarquia, empresa, fundação, sociedade de economia mista ou outro tipo de entidade governamental.

3.11.1 Consideram-se esferas Administrativas distintas o Município, o Estado e a União.

3.11.2 O disposto neste item aplica-se à:

a) reversão da parcela do "desconto de agência", de que tratam os itens 2.7, 3.5 e 6.4;

b) negociação do custo dos serviços internos, de que trata o item 3.6, que poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos;

c) negociação dos honorários incidentes sobre os serviços de que trata o item 3.6.1, ressalvado que os referidos honorários poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos quando se tratar de ações de comunicação que geram veiculação;

d) negociação dos honorários de que trata o item 3.6.2.

3.12 A possibilidade de eliminação/exclusão/supressão de custo e honorários de que tratam as letras "b" e "c" do subitem 3.11.2 é vedada nos casos em que, comprovadamente, seja comprometida a execução do contrato de prestação de serviços, ferindo o que dispõe o parágrafo 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93.

Assim, diante do vulto estimado das compras de tempos e espaços publicitários a serem efetuadas pela SECOM no âmbito da presente contratação, as contratadas não farão jus ao resarcimento de custos internos.

Com base na análise relacionada aos Quesitos da Proposta de Preços, apresentada no item 3 do presente estudo, diferentemente das contratações vigentes e anteriores, as licitantes deverão considerar os quesitos abaixo descritos, observados os percentuais máximos de honorários e mínimo de repasse estabelecidos no edital, para elaboração de suas Propostas de Preços:

I. % de honorários, a serem cobrados da SECOM, incidentes sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, referentes:

a) 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 nos proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

b) 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 realizadas a suas expensas; e

c) à reimpressão de peças publicitárias, assim entendida 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;

II. % de honorários, a serem cobrados da SECOM, incidente sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, referentes à produção e à execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione às licitantes o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

III. % de honorários a serem cobrados da SECOM, incidente sobre os preços de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão das mensagens e das ações publicitárias, cuja execução não proporcione às licitantes o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965; (NOVO)

IV. % de honorários a serem cobrados da SECOM, incidente sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à criação e ao desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, não enquadradas no inciso anterior, visando à expansão das mensagens e das ações publicitárias, cuja execução não proporcione às licitantes o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965; e (NOVO)

V. % de repasse de parcela do desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965 e do art. 7º do Regulamento para Execução da Lei nº 4.680/1965, aprovado pelo Decreto nº 57.690/1966. (NOVO)

O desconto de agência disposto no inciso V, acima descrito, é concedido às contratadas pelos veículos de comunicação e divulgação pela concepção, execução e distribuição de publicidade, por ordem e conta do contratante, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.232/2010, sendo que o percentual do desconto a ser repassado ao contratante deve incidir sobre o valor da tabela de preços do veículo de comunicação e divulgação, já deduzidos os descontos comerciais resultantes de cada negociação, como base nos termos do Anexo B das Normas-Padrão do CENP, ou do seu Adendo.

Para subsidiar a elaboração das respectivas Propostas de Preços, as licitantes deverão considerar o Quadro Resumo dos Investimentos Publicitários constante do Briefing (Anexo I do edital), o qual possibilitará o conhecimento do perfil de investimento da SECOM em produção de peças publicitárias e em mídia, por meio de comunicação.

Como metodologia para determinação da Proposta de Menor Preço no âmbito dos procedimentos licitatórios, será aplicada a dinâmica prevista no inciso II do art. 46 da Lei nº 8.666/1993 para concorrências do tipo "melhor técnica", podendo ser renegociadas as formas e os percentuais de remuneração, no interesse da Administração Pública, a qualquer tempo ou quando da renovação ou da prorrogação do contrato.

Dos percentuais a serem aceitos no âmbito do certame:

Os percentuais máximos de honorários a serem aceitos no âmbito do certame, bem como o percentual mínimo de repasse do desconto-padrão pelas agências para a SECOM, foram definidos a partir da Pesquisa de Preços constante deste processo (documento 6165001), a qual vai ao encontro com o apontamento constante do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), no sentido de que se *inclua no processo justificativa, pesquisas, memórias de cálculo e documentação que fundamenta a definição dos honorários de 1,5% e 3,5% para os serviços de produção não atrelados a veiculações*.

A pesquisa de preços foi realizada com base na planilha Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda, disponibilizada pela SECOM em seu sítio na internet, de acordo com previsão do inciso II do art. 5º da Instrução Normativa-SEGES/ME nº 73/2020, que dispõe que:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

...

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

Dessa forma, foram considerados, como referências na pesquisa de preços, os percentuais praticados pela SECOM nos contratos vigentes, bem como os percentuais praticados por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em contratações com valores similares ao estimado para a presente contratação.

Com vistas a melhor fundamentar o estabelecimento do percentual máximo de honorários pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais a serem aceitos no âmbito do certame, considerando que, no âmbito do SICOM, foi identificada apenas uma referência de preço, também foram avaliados os percentuais obtidos em cotações realizadas junto a empresas especializadas no mercado, no âmbito do Processo SEI/MCOM nº 53115.019307/2020-13, conforme apresenta a Pesquisa de Preços (documento 6165001), constante deste processo.

Assim, considerando as análises efetuadas no âmbito do item 3, subitem Quesitos da Proposta de Preços, do presente Estudo, bem como na Pesquisa de Preços (documento 6165001), as regras para elaboração das Propostas de Preços pelas agências de propaganda, a serem estabelecidas na presente contratação, diferentemente dos contratos vigentes e anteriores, serão as seguintes:

No julgamento das Propostas de Preços, não serão aceitos no âmbito do certame da presente contratação:

I. Percentual de honorários superior a 1% (um por cento), incidente sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da agência, referentes:

a) 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 às licitantes o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

b) 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 realizadas a suas expensas; e

c) 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;

II. Percentual de honorários superior a 2% (dois por cento), incidente sobre os preços de bens e de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da agência, referentes à produção e à execução técnica de peça ou material cuja distribuição/veiculação não proporcione às licitantes o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

III. Percentual de honorários superior a 15% (quinze por cento), incidentes sobre os preços de serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão das mensagens e das ações publicitárias, cuja execução não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

IV. Percentual de honorários superior a 1,5% (um e meio por cento), incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à criação e ao desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, não enquadradas no inciso anterior, visando à expansão das mensagens e das ações publicitárias, cuja execução não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965; e

V. Percentual de repasse inferior a 5,5% (cinco e meio por cento) do desconto de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação para a SECOM.

Comissões de Julgamento:

De acordo com a Lei nº 12.232/2010 e com o Decreto nº 6.555/2008 os trabalhos das diversas fases do certame estarão a cargo de:

- Comissão Especial de Licitação, a ser constituída e nomeada de acordo com a Lei nº 8.666/1993, para administrar todo o processo licitatório; e
- Subcomissão Técnica, a ser constituída e designada exclusivamente para o julgamento das Propostas Técnicas, de acordo com o previsto no §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010, a ser composta por pessoas formadas em comunicação, publicidade ou marketing, ou que atuem em uma dessas áreas.

Conforme disposto na Lei nº 12.232/2010 a presente licitação deverá adotar para a composição da Subcomissão Técnica a quantidade mínima de 3 (três) membros, sendo um deles sem vínculo funcional com a SECOM, com base nas experiências positivas vivenciadas em licitações anteriores.

Serão adotadas providências para o cadastramento de, ao menos, 9 (nove) nomes a serem submetidos a sorteio dos membros da Subcomissão Técnica, nos termos da Lei nº 12.232/2010, sendo a ordem de suplência sorteada entre os demais nomes remanescentes, para convocação nos eventuais casos de impedimento de algum dos titulares, conforme previsão constante do inciso IV do art. 35 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018.

Como forma de atendimento ao Relatório Preliminar de Avaliação da Controladoria-Geral da União, devem ser estabelecidos no edital da presente contratação os seguintes critérios adicionais aos já estabelecidos pela Lei nº 12.232/2010, para a escolha dos membros que

comporão a Subcomissão Técnica:

- para composição dos 2/3 (dois terços) da relação de que trata o §2º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010: a autoridade da área técnica demandante indicará nomes de servidores formados em Comunicação, Publicidade ou Marketing e/ou que atuem na área de publicidade do Ministério das Comunicações, prezando para que, dentre eles, haja servidores da área de conteúdo e mídia;
- para composição do 1/3 (um terço) da relação de que trata o §2º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010: a autoridade da área técnica demandante formalizará pedido ao Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM, solicitando indicação de servidores formados em Comunicação, Publicidade ou Marketing e/ou que atuem na área de publicidade.

Os servidores internos e externos indicados para composição da relação dos nomes hábeis ao sorteio deverão cumprir os seguintes requisitos:

- ter atuado na área de comunicação nos últimos 5 (cinco) anos, sobretudo nas áreas de publicidade e marketing;
- observar, caso tenha sido servidor da SECOM, o interstício mínimo de 1 (um) ano do desligamento do órgão;
- possuir formação adicional em comunicação, publicidade ou marketing, caso a formação originária não corresponda a essas áreas de atuação. Entende-se por formação adicional: especialização, pós-graduação, MBA, mestrado ou doutorado;
- não possuir relação de parentesco até terceiro grau com servidor do órgão contratante que atue nas áreas intervenientes ao processo de contratação; e
- não possuir nenhuma ligação, direta ou indireta, com qualquer das licitantes.

A documentação comprobatória dos cumprimento dos critérios acima estabelecidos deverá ser verificada pela Comissão Especial de Licitação, antes da realização do sorteio, nos termos do inciso I do art. 35 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018.

A condução dos demais procedimentos licitatórios será da competência da Comissão Especial de Licitação, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

Duração dos contratos:

A duração inicial da presente contratação terá o período de 12 (doze) meses, o qual poderá ser prorrogado, mediante acordo entre as partes, por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta meses), com base na Avaliação de Desempenho das Contratadas, realizada periodicamente pela SECOM.

Condições Contratuais:

As cláusulas dispostas na minuta do contrato observarão as determinações da Lei nº 12.232/2010 e buscarão contemplar o maior detalhamento possível das condições a serem estabelecidas no relacionamento com as agências, dadas as características da atividade publicitária e as exigências legais as quais se submetem.

Com base na análise relacionada à Estrutura de Atendimento das Contratadas, apresentada no item 3 do presente estudo, e visando aperfeiçoar os dispositivos contratuais, em face das necessidades do Ministério das Comunicações frente às novas tendências do mercado publicitário, as agências ficarão à disposição da SECOM sem, contudo, terem que montar, necessariamente, uma estrutura física em Brasília, na medida em que a proximidade pode ser adequadamente obtida com os recursos digitais disponíveis que apoiam o atendimento e o relacionamento, sem gerar prejuízos aos serviços prestados.

No entanto, com vistas garantir excelência na prestação dos serviços, além de um preposto, devem ser estabelecidos os perfis de profissionais e seus quantitativos para composição de uma equipe mínima no quadro da contratada, para atendimento imediato e permanente da SECOM, nos moldes abaixo descritos:

- 2 (dois) profissionais de atendimento, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 2 (dois) profissionais de criação, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 1 (um) profissional de produção (impressa, eletrônica, digital e de design/computação gráfica), nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- 2 (dois) profissionais de mídia, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área; e
- 1 (um) profissional de análise de dados (*business Intelligence*), nível sênior, com experiência comprovada a partir de 3 (três) anos na área.

Ressalta-se que a execução contratual poderá ser realizada pelos profissionais da agência, situados em outros estados, o que agrupa uma série de benefícios para a Administração, em decorrência da *expertise* diversificada desses profissionais.

Dessa forma, os serviços a serem prestados devem ser claramente estabelecidos no termo contratual, sendo as condições de sua operacionalização definidas pelas próprias agências contratadas, a seu critério ou em comum acordo, conforme a especificidade de cada serviço.

Ainda em relação à estrutura de atendimento das agências contratadas, destaca-se o Núcleo de Mídia, constituído e mantido pelas contratadas, o qual apoia a prestação de serviços que absorvem em torno de 90% do valor contratual.

A constituição e manutenção do Núcleo de Mídia, bem dos serviços por ele prestados, serão mantidos no âmbito das obrigações das contratadas, conforme indica a alínea 'b' do Despacho SEPUP 6083722, contudo caberá às agências de propaganda, em conjunto, a definição da equipe necessária para prestação adequada desses serviços, em termos de quantitativos, formação acadêmica e qualificação dos profissionais, sendo que eventual substituição deva ser comunicada previamente à SECOM e que o nível de experiência e qualificação desses profissionais deva ser equivalente ou superior ao dos profissionais anteriores.

O Núcleo de Mídia deverá desempenhar as seguintes atividades:

I. Desenvolver estudos técnicos com vistas a evidenciar tendências ou a evolução de:

- Mídia e/ou formas inovadoras de publicidade no meio internet;
- Custos de tabelas de preços dos principais veículos;
- Circulação de jornais e revistas (IVC); e
- CPM e CPP nos principais mercados.

II. Manter controle de ações ou campanhas publicitárias, tais como:

- Conferir e consolidar o planejamento de mídia tradicional e o planejamento de formas inovadoras de publicidade no meio internet, no que se refere aos valores finais;
- Elaborar mapa-choque de veiculação/execução e de investimentos por veículo (*off-line* e *on-line*) e por fornecedor, por campanha e por agência, para evitar a sobreposição de espaços;
- Acompanhar, monitorar, avaliar o desempenho da publicidade no meio internet, a fim de readequar suas estratégias às formas inovadoras de publicidade; e
- Avaliar o desempenho das campanhas publicitárias e apresentar os resultados alcançados.

III. Elaborar e fornecer relatórios e dados brutos sobre:

- Veiculações planejadas e realizadas; e
- Verba por campanha, por veículo de divulgação, por fornecedor de formas inovadoras de publicidade no meio internet, por agência de propaganda, por período de veiculação;

IV. Consolidar dados de pesquisas de avaliação, fornecidos pelas agências, para subsidiar avaliação de propostas; e

V. Operacionalizar o Cadastro de Veículos - MidiaCad, nos termos estabelecidos pela SECOM.

Para aprimoramento das dinâmicas contratuais relacionadas à liquidação dos pagamentos será exigido que a contratada providencie um CNPJ em Brasília e estabelecido um prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos para que as contratadas apresentem os documentos fiscais e de comprovação dos serviços. Também será estabelecido um prazo de 5 (cinco) dias úteis, para comprovação dos pagamentos realizados a fornecedores especializados e veículos de comunicação e divulgação.

Quanto à recomendação constante da alínea 'd' do subitem 2.6 do Anexo V da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, no sentido de definir uma forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento, com base no resultado, foram realizados alguns exercícios simulando uma mecânica similar ao Instrumento de Medição de Resultado (IMR), a ser aplicada no âmbito da execução contratual. No entanto, constatou-se a inadequação de uma mecânica da espécie nos contratos de publicidade, na medida em que as agências atuam por ordem e conta do Ministério das Comunicações e que todos os serviços são, por ela, previamente aprovados e autorizados. Ou seja, no desenvolvimento de ações e campanhas publicitárias, tanto as peças como os planos de mídia só podem ser produzidas/executados com o aval do contratante, devendo a contratada realizar todos os ajustes solicitados até que as especificações dos serviços estejam condizentes com as expectativas da SECOM.

Por outro lado, os resultados de uma ação não estão diretamente relacionados com o desempenho das agências contratadas, na medida em que fatores externos (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. Dessa forma, não seria correto condicionar o pagamento integral da remuneração das agências aos resultados obtidos com a campanha, nem à qualidade técnica das ações publicitárias, pelos motivos acima expostos. No entanto, o desempenho global das contratadas é periodicamente avaliado, conforme estabelecido no art. 56 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018 e a execução dos serviços é acompanhada e fiscalizada pelos gestores e fiscais do contrato, para o fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

Com vistas a proporcionar maior controle por parte da SECOM e segurança no uso dos investimentos públicos, ainda devem ser aperfeiçoados os dispositivos relacionados à comprovação das veiculações, no âmbito da execução contratual, estabelecendo a obrigação das agências firmarem contratos com empresas independentes de checagem que contemplem, necessariamente, o acesso da SECOM aos relatórios de checagem produzidos, bem como às ferramentas de monitoramento, audiência, consumo, comportamento, investimento e aos demais dados brutos, nos termos a serem definidos no decorrer da execução contratual, ficando atendidos os apontamentos constantes do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), relacionados à questão.

Por fim, considerando que a capacidade técnica das licitantes é um dos quesitos julgados no âmbito do certame, não há, portanto, necessidade de transferência de conhecimento técnico entre as agências de propaganda ao término do contrato, já que ele é condição primordial para sua contratação, lembrando que, nos períodos de transição contratual, os procedimentos envolvidos na execução dos serviços de publicidade têm sido transmitidos adequadamente e de forma satisfatória pela área técnica da SECOM, responsável pela publicidade governamental, por meio da disseminação, junto às novas agências contratadas, dos normativos, dos dispositivos legais e das rotinas de trabalho constantes do Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade, cuja versão mais recente foi aprovada por meio da Portaria SECOM nº 98, de 21 de julho de 2016, e que, por força da recomendação constante do Relatório da Controladoria-Geral da União – CGU, será reeditado a tempo de instrumentalizar a execução dos novos contratos a serem firmados.

9. Levantamento de Mercado

O objeto de contrato de serviços de publicidade está disciplinada pela Lei nº 12.232/2010 e encontra-se claramente definido no seu

art. 2º. A solução a ser contratada atende plenamente às necessidades do Ministério das Comunicações, nos termos dos artigos 16 e 17 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018, sendo a Publicidade uma das ferramentas de comunicação social estabelecidas no art. 3º do Decreto 6.555/2008 as quais são utilizadas pelo Governo Federal em sua política de comunicação.

Vale informar que a contratação de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, nos termos da Lei nº 12.232/2010, tem sido iniciativa comum por parte dos órgãos e entidades anunciantes do Poder Executivo Federal, tanto da Administração Pública Indireta como Direta, conforme demonstra a planilha [Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda](#), disponibilizada pela SECOM em seu sítio na internet, a qual reúne os contratos vigentes de serviços de publicidade de todo o SICOM.

Por fim, no âmbito da presente contratação, foi realizada cotação dos preços praticados por empresas do mercado, na forma de percentual de honorários incidentes sobre o volume de investimento aplicado na ação, com vistas a fundamentar a definição do percentual máximo de honorários, a ser aceito no âmbito do certame, pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, que constitui uma das atividades complementares ao objeto do contrato, previstas na Lei nº 12.232/2010, conforme descreve a Pesquisa de Preços (documento 6165001), constante deste processo.

10. Descrição da solução com um todo

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 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.

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.

De 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.

Para descrição da solução como um todo, ainda cabe informar que a presente contratação, a exceção das questões apresentadas no quadro a seguir, será operacionalizada nos moldes adotados nos contratos vigentes e anteriores.

OBRIGAÇÕES DAS CONTRATADAS	<ul style="list-style-type: none"> - exclusão da exigência das contratadas manterem escritório, sucursal ou filial em Brasília; - readaptação dos perfis e quantitativos de profissionais para composição de uma equipe mínima no quadro da contratada, para atendimento imediato e permanente da SECOM; - exclusão da indicação do quantitativo e da qualificação dos profissionais que irão compor o Núcleo de Mídia, prevendo-se apenas que eventual substituição deva ser comunicada previamente à SECOM e que o nível de experiência e qualificação desses profissionais seja equivalente ou superior ao dos profissionais anteriores; e - inclusão de obrigação de que seja previsto pelas agências, em seus contratos com empresas independentes de checagem, o acesso direto da SECOM aos relatórios, bem como às ferramentas de monitoramento, audiência, consumo, comportamento, investimento e aos demais dados brutos, nos termos a serem definidos no decorrer da execução contratual.
PROPOSTA TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecimento de subquesitos para o quesito Capacidade de Atendimento da Proposta Técnica; e - ajuste da forma de referendar os <i>cases</i> publicitários junto aos respectivos anunciantes, pelas empresas licitantes, no âmbito do quesito Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação.
PROPOSTA DE PREÇOS	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecimento de 2 (duas) categorias de quesitos relacionadas aos honorários pela execução de formas inovadoras (formas inovadoras em plataformas digitais e outras formas inovadoras), com base na complexidade dos serviços envolvidos, prestados pelas contratadas; e

	<ul style="list-style-type: none"> - criação de novo quesito relacionado à parcela de repasse do desconto-padrão de agência para o MCOM, sendo o percentual mínimo a ser aceito no certame estabelecido com base na pesquisa de preços (documento 6165001).
LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - inclusão da necessidade das contratadas utilizarem um CNPJ de Brasília nos processos de liquidação e pagamento; - inclusão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos para apresentação dos documentos fiscais e comprobatórios pelas agências contratadas para a SECOM; - previsão da possibilidade de aceitação pela SECOM do <u>não</u> cumprimento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, em decorrência de situações imprevisíveis, devidamente justificadas pelas agências de propaganda; e - inclusão do prazo de 5 (cinco) dias úteis para fins de comprovação, pelas agências contratadas, dos pagamentos realizados a fornecedores especializados e veículos de comunicação e divulgação.
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> - inclusão de dispositivos vinculados ao combate à corrupção.
EMPRESAS A CONTRATAR	<ul style="list-style-type: none"> - contratação de 4 (quatro) agências de propaganda, com base nas novas necessidades de comunicação a serem absorvidas pela SECOM, ao compor a estrutura regimental do Ministério das Comunicações.

11. Estimativa das Quantidades a serem contratadas

A presente contratação não envolve a quantificação prévia e estimada dos produtos e serviços a serem executados no decorrer da execução contratual.

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 *expertise* das agências de propaganda na proposição das soluções publicitárias mais adequadas para atingimento dos objetivos de comunicação estabelecidos em cada demanda.

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 do art. 40 da Lei nº 8.666/1993 não sendo, porém, exigido um *orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários*, conforme disposto no inciso II do seu §2º, 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.

O Planejamento Estratégico de Comunicação elaborado pela SECOM anualmente também não seria capaz de fornecer subsídios para um 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, lembrando, ainda que a publicidade também é uma ferramenta utilizada pela SECOM para apoiar a superação dos desafios de comunicação enfrentados diariamente pelo Governo Federal, os quais estão sujeitos às imprevisibilidades do cenário político, econômico e social.

Dessa forma, não cabe a observância do apontamento constante do Despacho CGAC/CISET (Processo SEI/PR nº 00010.000674/2020-47 – documento 2063082), no sentido de que se *inclua, no instrumento convocatório, planilha detalhada com as informações sobre as ações de publicidade previstas para as novas contratações, com informações sobre o quantitativo de ações, valores previstos para cada ação, metas de alcance e cobertura e demais informações suficientes para que os licitantes possam formular de forma adequada a proposta de preços a ser submetida a julgamento*. Destaca-se que as contratações de serviços de publicidade envolvem basicamente a *expertise* das agências na proposição das melhores soluções de comunicação para cada demanda apresentada no decorrer da execução contratual, não tendo o contratante conhecimento prévio de qual solução será desenvolvida e, consequentemente, quais serão as especificidades e quantidades dos serviços envolvidos.

12. Estimativa do Valor da Contratação

A presente contratação não envolve o levantamento prévio das estimativas de preços dos produtos e serviços a serem praticados no decorrer da execução contratual. Para o fornecimento de bens e serviços especializados é necessária 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. E na contratação de tempos e espaços junto a veículos de comunicação e divulgação, para distribuição das peças publicitárias de uma campanha, são praticados os valores constantes das respectivas tabelas de preços, aplicados os descontos negociados com a SECOM, conforme disposto no art. 15 da mesma lei.

Assim, nas contratações de serviços de publicidade, para estabelecimento do valor global a ser estimado no âmbito do certame, devem ser consideradas as necessidades de comunicação a serem atendidas no decorrer da execução contratual, em termos de volume, porte e abrangência das demandas potenciais.

No entanto, primeiramente, é preciso destacar a recente mudança ocorrida na SECOM, que deixou de estar vinculada à estrutura regimental da Secretaria de Governo da Presidência da República, nos termos do Decreto nº 9.980/2019, para compor o novo Ministério das Comunicações, criado por meio da Medida Provisória nº 980/2020 e da Lei nº 14.074/2020, cujas competências foram inicialmente estabelecidas pelo Decreto nº 10.462/2020, que aprovou a estrutura regimental do referido Ministério.

Dessa forma, com vistas a identificar o valor adequado para a presente contratação, faz-se necessário considerar tanto o histórico dos valores aplicados pela SECOM nas contratações vigentes e anteriores, como identificar um valor capaz de atender, de forma satisfatória, as novas necessidades de comunicação, advindas das atribuições absorvidas, na medida em que foram preservadas as competências institucionais da SECOM, relativas à sua atuação publicitária, em sua migração para o Ministério das Comunicações.

Por outro lado, também é necessário considerar as ações supervenientes que devem ser atendidas pela SECOM, de forma imediata e assertiva, em face do seu impacto e relevância para a sociedade, como é o caso vivenciado em 2020 das ações publicitárias de apoio ao combate da pandemia de abrangência internacional, causada pelo coronavírus-covid-19, no qual a SECOM se viu sem margem suficiente nos contratos vigentes para sua execução, em face do contingenciamento dos investimentos publicitários ocorrido em 21 de agosto de 2019, tendo que recorrer ao empenho de outros órgãos da Administração Pública Federal Direta, para operacionalização dessas ações no âmbito de seus contratos.

Diante disso, ao compor a estrutura regimental do Ministério das Comunicações, a SECOM ficará responsável pelo desenvolvimento das seguintes categorias de ações publicitárias:

- ações de natureza institucional demandadas pela Presidência da República;
- ações de utilidade pública demandadas pela Presidência da República;
- ações de oportunidade e/ou de caráter emergencial demandadas pela Presidência da República;
- ações de utilidade pública vinculadas às temáticas de atuação do Ministério das Comunicações;
- ações de oportunidade e/ou de caráter emergencial vinculadas às temáticas de atuação do Ministério das Comunicações;
- ações demandadas por outros órgãos da Administração Pública Federal Direta, os quais não possuem contratos nem orçamento para execução de serviços de publicidade; e
- ações demandadas por outros órgãos da Administração Pública Federal Direta a serem executadas por meio de descentralização de crédito.

A título elucidativo, a publicidade institucional e a publicidade de utilidade pública são conceituadas nos termos do art. 4º da Instrução Normativa SECOM nº 1/2017, da seguinte forma:

a) Publicidade Institucional: destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior; e

b) Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos.

Importante, ainda, informar que a presente contratação decorre da revogação recente realizada pela SECOM da licitação de serviços de publicidade – Concorrência 1/2020 (Processo SEI/PR nº 00170.000100/2020-36), em face das mudanças estruturais acima mencionadas, com vistas a readequar as condições contratuais a serem estabelecidas à nova realidade.

A licitação revogada envolvia um valor global estimado de R\$ 270.000.000 (duzentos e setenta milhões de reais), o qual correspondia às necessidades da SECOM, enquanto Secretaria de Governo da Presidência da República, nos termos dispostos nos Estudos Preliminares constantes do Processo SEI/PR nº 00170.000100/2020-36 - documento 1872551.

Como demonstra o quadro abaixo, o referido valor de R\$ 270.000.000 (duzentos e setenta milhões de reais) apresentou-se condizente com o histórico dos investimentos publicitários envolvidos nas contratações vigentes e anteriores, com vistas a apoiar a SECOM no desenvolvimento das ações publicitárias demandadas pela Presidência da República e pelos órgãos da Administração Pública Federal Direta, sem contratos nem orçamento de publicidade.

CONTRATO UNIFICADOR	INÍCIO	FIM	VALOR DO CONTRATO
00170.000257/2011-71 - Segunda Renovação	16/01/2014	15/01/2015	187.500.000,00
00170.000257/2011-71 - Terceira Renovação	16/01/2015	15/01/2016	187.500.000,00
00170.000257/2011-71 - Quarta Renovação	16/01/2016	15/01/2017	187.500.000,00
00170.000257/2011-71 - Quinta Renovação	16/01/2017	20/08/2017	187.500.000,00
	21/08/2017	21/08/2018	208.000.000,00

00170.000307/2016-24 - Contratação			
00170.000307/2016-24 - Primeira Renovação	21/08/2018	21/08/2019	260.000.000,00
00170.000307/2016-24 - Segunda Renovação	21/08/2019	21/08/2020	127.300.000,00

No entanto, ao considerar as novas atribuições absorvidas pela SECOM, na composição da estrutura regimental do Ministérios das Comunicações, também é preciso estimar um valor complementar, capaz de atender às necessidades de comunicação vinculadas às temáticas de atuação sob a responsabilidade da pasta.

Para isso, o quadro comparativo abaixo, extraído da planilha [Anunciantes do Poder Executivo Federal - Remuneração de Agências de Propaganda](#), disponibilizada pela SECOM em seu sítio na internet, demonstra os valores contratuais de serviços de publicidade, praticados por outros Ministérios:

ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA	VALOR CONTRATUAL
Ministério da Cidadania	66.000.000,00
Ministério da Educação	26.000.000,00
Ministério da Saúde	256.250.000,00
Ministério do Turismo	50.000.000,00

Analisando-se os valores contratuais dos Ministérios, acima descritos, também percebe-se que apenas 4 (quatro) deles dispõem de contratos de serviços de publicidade, fazendo com que os demais órgãos devam recorrer à SECOM no desenvolvimento de ações que atendam às suas necessidades.

No entanto, não basta considerar apenas as necessidades de divulgação das temáticas do Ministério das Comunicações, mas também estabelecer uma margem contratual capaz de atender às demandas de comunicação executadas por meio de descentralização de crédito.

A planilha abaixo descreve as ações demandadas pelos órgãos da Administração Pública Federal Direta, até o mês de setembro de 2020, as quais envolvem a descentralização de crédito:

ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA	DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO
Ministério da Infraestrutura	R\$ 4.000.000,00
Ministério da Infraestrutura	R\$ 10.000.000,00
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	R\$ 4.000.000,00
Ministério da Saúde (para compensar a ação de Covid-19 realizada para a SECOM em seu contrato)	R\$ 47.000.000,00
Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos	R\$ 4.700.000,00
TOTAL	R\$ 69.700.000,00

Diante o exposto, entende-se que o valor complementar de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) apresenta-se adequado para atendimento das novas necessidades a serem atendidas pela SECOM, nos seguintes termos:

- R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais): que corresponde à média dos valores contratuais dos órgãos da Administração Pública Federal Direta, apresentados acima, para atendimento das necessidades de divulgação das temáticas do Ministério das Comunicações, as quais se apresentam cada vez mais relevantes para a sociedade;
- R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais): que oferece margem contratual suficiente para execução de ações publicitárias por meio de descentralização de crédito, considerando que, até setembro de 2020, a SECOM recebeu um valor em torno de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), conforme demonstra a tabela acima.

Dessa forma, considerando o valor complementar de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais) e o valor de R\$ 270.000.000 (duzentos e setenta milhões de reais) previstos no âmbito da licitação revogada pela SECOM, entende-se pertinente estimar para a presente contratação o valor global de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais), os quais apresentam-se condizentes com as necessidades de comunicação a serem atendidas pela SECOM, no decorrer da execução contratual.

Conforme indicação constante dos Despachos CGOF 6192552 e 6239601, em resposta ao Despacho SEPUP 6165311, os créditos necessários ao atendimento da despesa relacionada à contratação e serviços de publicidade estão previstos na Proposta Orçamentária para o exercício de 2021 e correrão nos seguintes Programas de Trabalho:

PROGRAMAS DE TRABALHO	VALOR (R\$)
PT: 04.131.0032.2017.0001 – PTRes 168501 - Comunicação Institucional - Despesas Diversas na Natureza da Despesa 3390.39	409.379.936,00
PT: 04.131.0032.4641.0001 – PTRes 168502 - Publicidade de Utilidade Pública na Natureza da Despesa 3390.39	40.620.064,00
VALOR GLOBAL	450.000.000,00

Dessa forma a despesa orçamentária vinculada à presente contratação envolve um valor global de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais), autorizado no Despacho CGOF 6192552, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

Por fim, em face do valor contratual estimado para a presente contratação, deve ser realizada Audiência Pública para acolher sugestões e esclarecer dúvidas de potenciais licitantes, com vistas a mitigar riscos de impugnação do edital pelos públicos de interesse, conforme previsto no art. 39 da Lei nº 8.666/1993.

13. Justificativa para o Parcelamento ou não do objeto

Conforme previsto no §3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, 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.

A decisão de não fragmentar a execução da publicidade do Governo Federal entre as agências a serem 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.

Ou seja, o fato de ter sido vencedora em um processo licitatório bastante rigoroso, não garante à contratada a execução dos serviços e, consequentemente, a sua remuneração, fazendo com que a agência de propaganda ainda tenha que enfrentar uma disputa entre as demais contratadas, no âmbito dos processos de seleção interna entre as contratadas, em observância ao §4º do art. 2º da Lei nº 12.232/ 2010.

Dessa forma, ao ter que disputar com as demais contratadas, a agência é levada a não se acomodar e, assim, realizar um esforço maior para apresentar as melhores propostas, em termos estratégicos e criativos, com vistas a conquistar o direito de realizar determinada ação publicitária e ser remunerada pelos serviços prestados.

Destaca-se, ainda, que a não segregação das contas publicitárias também envolve a não garantia de faturamento mínimo pelas empresas, que ainda precisam compensar financeiramente seus custos internos.

Não obstante os procedimentos de seleção interna entre as contratadas serem mais trabalhosos para as equipes internas da SECOM, do que o repasse direto de demandas para agências pré-determinadas para as respectivas contas publicitárias, a não segregação do objeto da licitação possibilita a SECOM reunir uma quantidade e qualidade maior de propostas para seu julgamento e escolha daquela que melhor atenda às necessidades de comunicação do Governo.

14. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Não se aplica, na medida em que, de acordo com as dinâmicas contratuais, as agências de propaganda ficam responsáveis pela intermediação e supervisão da contratação de fornecedores especializados e de veículos de comunicação e divulgação necessários para o desenvolvimento das ações de publicidade, por ordem e conta do Ministério das Comunicações.

15. Resultados Pretendidos

Com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, o Ministério das Comunicações, por meio da SECOM, pretende desempenhar sua missão e competências institucionais de disseminar os conteúdos de governo junto à sociedade com maior eficiência e eficácia, em decorrência da melhor qualidade técnica dos serviços prestados e da tempestividade promovida pelos procedimentos contratuais à publicidade governamental.

Ao desenvolver uma publicidade governamental mais eficiente, o Ministério das Comunicações, por meio da SECOM, também estará rentabilizando o orçamento destinado para esse fim, o que caracteriza o uso responsável dos recursos públicos.

Ressalta-se que a expertise das agências contratadas, com profissionais qualificados e instrumentos capazes de oferecer as melhores e mais inovadoras soluções publicitárias para apoiar a atuação da SECOM, aliada com as dinâmicas de execução dos serviços previstas no instrumento contratual, possibilitam maior celeridade ao desenvolvimento da publicidade governamental e, consequentemente, melhor atendimento das necessidades de comunicação do Governo Federal, no enfrentamento dos desafios institucionais vivenciados no dia a dia.

A tempestividade decorre do fato de que as agências de propaganda contratadas tornam-se responsáveis pela intermediação e supervisão da contratação corriqueira de fornecedores especializados para produção e execução das peças e materiais publicitários desenvolvidos no decorrer da execução contratual, bem como para a contratação dos inúmeros veículos de comunicação e divulgação utilizados para disseminação das mensagens.

Nesse trabalho, a SECOM prioriza o atingimento dos objetivos de comunicação estabelecidos para cada campanha, buscando atingir o maior número de público possível com as mensagens mais adequadas, com vistas a concorrer pela atenção e pelo entendimento do cidadão, frente ao imenso volume de conteúdos divulgados pela iniciativa privada e dos inúmeros e variados espaços publicitários utilizados pelos anunciantes.

E a expertise técnica das agências de propaganda contratadas em processo licitatório apoia as equipes internas da SECOM por meio da proposição das estratégias de comunicação mais adequadas e eficazes para composição da equação: o que dizer? como dizer? o que ressaltar? quando dizer? onde dizer? quanto investir?

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.

Dessa forma, com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, o Ministério das Comunicações, por meio da SECOM, 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.

16. Providências a serem adotadas

O Ministério das Comunicações dispõe de área técnica responsável pelo desenvolvimento das ações publicitárias do Governo Federal, a qual realiza diariamente o relacionamento com as agências de propaganda contratadas. Essa relação já está consolidada nas rotinas de trabalho do Departamento de Publicidade e do Departamento de Mídia da Secretaria de Publicidade e Promoção, não havendo necessidade de adequação de ambiente físico, nem de capacitação de servidores para atuarem no relacionamento com as agências de propaganda e na gestão e fiscalização dos contratos.

17. Resultados a serem obtidos

A presente contratação não envolve impactos ao meio ambiente e seu edital deve contemplar dispositivos específicos para garantir práticas de sustentabilidade por parte das agências de propaganda contratadas, no âmbito da Cláusula Quinta - Obrigações da Contratada, nos termos do modelo de edital disponibilizado pela SECOM aos integrantes do SICOM, estabelecendo dentre as obrigações das contratadas a adoção, na execução dos serviços, de boas práticas de sustentabilidade ambiental, de otimização de recursos, de redução de desperdícios e de redução da poluição, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 7.746, de 2012.

18. Declaração de viabilidade

Declaramos que a presente contratação apresenta-se viável em todos os aspectos, na medida em que será utilizado orçamento específico alocado no Ministério das Comunicações para esse fim e que o objeto da contratação é compatível com as competências institucionais da Secretaria de Publicidade e Promoção do Ministério das Comunicações, que possui em sua estrutura interna uma área técnica preparada para a condução dos serviços a serem prestados por intermédio das agências de propaganda contratadas, bem como para a gestão e fiscalização do contrato.

Ressalta-se, ainda, que o Ministério das Comunicações observa rigorosamente todos os dispositivos legais e normativos vinculados à matéria, minimizando eventuais riscos de questionamentos por parte de órgãos de controle e auditoria.

19. Outras Informações

Do Orçamento Sigiloso

O valor estimado da presente contratação de serviços de publicidade não possui caráter sigiloso.

Da Participação de Consórcio

Conforme entendimento dos Acórdãos de nº. 1.636/2006-P e 566/2006-P" – TCU, Acórdão nº. 2869/2012-Plenário (Item 1.7.1), *a aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme art. 33, caput, da Lei n. 8.666/1993, requerendo-se, porém, que sua opção seja sempre previamente justificada no respectivo processo administrativo.*

No que se refere à presente contratação de serviços de publicidade, a exemplo das contratações vigentes e anteriores, entende-se que, por não se tratar de objeto que envolve alta complexidade ou relevante vulto e, sim, por serviços usualmente prestados por agências de propaganda as quais possuem *expertise* e capacidade técnica para tanto, o edital deve vedar a participação de empresas reunidas em consórcio.

Por outro lado essa decisão leva em consideração a orientação constante do Acórdão nº 23/2003 - Plenário, o qual estabelece que , *em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio.*

Da Participação de cooperativas

Seguindo a mesma linha das contratações vigentes e anteriores, a presente contratação não deve permitir a participação de empresas reunidas em cooperativas.

Conforme estabelece o art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, a contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

MEMBROS DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

Nome:	Matrícula SIAPE:	CPF:
GISLAINE PASSADOR BITTENCOURT DE SÁ	2513226	313.851.841-91
Nome:	Matrícula SIAPE:	CPF:
LUIZ ANTÔNIO OLIVEIRA ALVES	1580666	371.764.201-49

Referência: [Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 40, de 22 de maio de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Antônio Oliveira Alves, Diretor do Departamento de Mídia e Promoção substituto**, em 15/12/2020, às 09:59 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gislaine Passador Bittencourt de Sá, Diretor do Departamento de Publicidade**, em 15/12/2020, às 10:01 (horário oficial de Brasília), com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.mctic.gov.br/verifica.html>, informando o código verificador **6164992** e o código CRC **637D8163**.