

Estudo Técnico Preliminar 16/2024

1. Informações Básicas

Número do processo: 00350.004209/2024-58

2. Descrição da necessidade

2.1 De acordo com o art. 37 da Constituição Federal, o Ministério da Pesca e Aquicultura deve obedecer a diversos princípios, entre eles o da publicidade. E o § 1º do art. 37 estabelece que “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social ...”.

2.2 Nessa esteira, as ações de comunicação do Executivo Federal, reguladas pelo Decreto nº 6.555/2008, devem ser desenvolvidas e executadas tendo em vista o alcance de objetivos como dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais.

2.3 Conforme delineado no Documento de Formalização da Demanda (doravante DFD), caberá ao Ministério da Pesca e Aquicultura, em sua esfera de atuação, mostrar o que o Governo está fazendo, pretende ou precisa fazer. É por intermédio da comunicação de interesse público que as pessoas constatam se as ações adotadas são consonantes com suas aspirações. E por ela tomam conhecimento de como se habilitar a receber os benefícios dessas ações.

2.4 Em nossos dias, esse trabalho é dificultado por múltiplos fatores, a começar pela ‘concorrência’ das muitas fontes de informação que expõem o cidadão a milhares de apelos de variadas ordens. Seu cérebro está saturado por mensagens emanadas das três esferas administrativas, agentes políticos e formadores de opinião, em disputa de espaço no cérebro das mesmas pessoas. Na prática, torna-se cada vez mais difícil atrair a atenção dos públicos de interesse e, sobretudo, conseguir que apreendam as mensagens como o Ministério da Pesca e Aquicultura gostaria que o fizessem.

2.5 Daí decorre a necessidade, conveniência e oportunidade de recorrer à expertise de prestadores de serviços de publicidade que dispõem de conhecimentos técnicos, profissionais especializados e ferramentas capazes de oferecer as melhores respostas às necessidades de comunicação já identificadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura e que se repetirão pelos muitos próximos anos.

2.6 Portanto, este Estudo Técnico Preliminar (doravante ETP) visa orientar a contratação de agência de propaganda para prestação de serviços ao Ministério da Pesca e Aquicultura, como detalhado no item 4 e subsequentes.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
ASCOM	Karolline Soares da Silva

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

4.1 Trata-se da contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda para atender às necessidades de comunicação do Ministério da Pesca e Aquicultura com seus públicos de interesse, de forma continuada.

4.2 A contratação está disciplinada na Lei nº 12.232/2010, art. 1º, que “... estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

4.2.1 Segundo o § 2º do referido art. 1º, “As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar”. Nesse sentido, aplica-se, de forma complementar, a Lei nº 14.133/2021, em face de seu art. 189.

4.3 De acordo com o art. 2º dessa Lei, “... considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral”.

4.4 Prevê também a Lei, § 1º do art. 2º, que:

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

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

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

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

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.

4.5 Os serviços previstos nos subitens 4.3 e 4.4 não abrangem as atividades de promoção, de patrocínio, de relações públicas, de assessoria de comunicação e de imprensa e a realização de eventos festivos de qualquer natureza. Não se incluem no conceito de patrocínio mencionado no subitem 4.4, os projetos de veiculação em mídia ou em plataformas que funcionem como veículos de comunicação e divulgação.

4.6 Conforme o art. 3º da Lei nº 12.232/2010, as pesquisas mencionadas no inciso I do subitem 4.4 terão 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.

4.6.1 Os editais lançados por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) têm tornado mais claras as finalidades previstas no dispositivo legal mencionado, em consonância com o modelo de edital desenvolvido pela SECOM/PR, atualizado em agosto de 2023, e disponível na página do órgão na internet, a saber:

- a) gerar conhecimento sobre o mercado ou o ambiente de atuação do Ministério, o público-alvo e os meios e veículos/plataformas de comunicação e divulgação, nos quais serão difundidas as peças e as campanhas publicitárias;
- b) aferir o desenvolvimento estratégico, a criação, a veiculação e a adequação das mensagens a serem divulgadas;
- c) possibilitar o acompanhamento, a readequação de estratégias, a mensuração de desempenho e a avaliação dos resultados das campanhas publicitárias, vedada a inclusão de matéria estranha ou sem pertinência temática com a ação de publicidade.

4.7 Além dos expressos nos subitens 4.3 e 4.4, constituem requisitos específicos da contratação:

I) os serviços serão contratados com agência de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei nº 4.680/1965 e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento, nos termos da Lei nº 12.232/2010;

II) a contratada não poderá subcontratar outra agência de propaganda para a execução de serviços previstos nos subitens 4.3 e 4.4;

III) a contratada atuará por ordem e conta do Ministério da Pesca e Aquicultura, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 4.680/1965, na contratação de fornecedores de bens e de serviços especializados, para a execução das atividades complementares de que trata o subitem 4.4, e de veículos de divulgação, para a transmissão de mensagens publicitárias;

IV) a contratada atuará de acordo com solicitação do Ministério da Pesca e Aquicultura.

5. Levantamento de Mercado

5.1 Há várias décadas, as necessidades de comunicação publicitária dos órgãos da administração direta e indireta dos Poderes Públicos das três esferas administrativas com seus públicos de interesse têm sido atendidas mediante a contratação de agência de propaganda.

5.2 Por muito tempo, ante a ausência de disciplina legal específica, as licitações da administração pública, ao abrigo da Lei nº 8.666/1993, eram realizadas com base numa construção administrativa suportada na sistemática de contratação de serviços de publicidade praticada pelo mercado, com amparo na Lei nº 4.680/1965, que contém norma de direito privado disciplinadora das atividades da agência de propaganda, e apropriada pelos entes públicos que se viram na contingência de ir ao mercado publicitário em busca de solução para suas necessidades de comunicação.

5.3 Decorridos pouco mais de treze anos, a Lei nº 12.232/2010 trouxe a necessária segurança jurídica para todos os envolvidos na contratação de agências de propaganda e, ainda, proporcionou regras mais claras para a atuação dos órgãos de controle interno e do Tribunal de Contas da União.

5.4 Antes mesmo da incidência da nova Lei, o Decreto nº 6.555/2008, art. 9º, já apontava a solução mais adequada para o atendimento das necessidades de comunicação como as consignadas no DFD: “As ações de publicidade do Poder Executivo Federal serão executadas por intermédio de agência de propaganda, com exceção da publicidade legal ...”.

5.5 Do ponto de vista meramente formal, até poder-se-ia suscitar se as necessidades de comunicação identificadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura poderiam ser solucionadas, alternativamente, com a contratação de serviços de comunicação digital. Todavia, o espectro de atividades dessa outra espécie do gênero comunicação se aproxima, sem se confundir com as atividades da espécie publicidade.

5.5.1 Com efeito, o conceito de comunicação digital expresso no art. 4º, I, da Portaria MCOM nº 3.948/2021 e o disposto no

§ 1º desse art. 4º não deixam dúvidas de que constituem soluções complementares na tarefa de prestar informações aos públicos de interesse, a saber:

Art. 4º Aplicam-se os seguintes conceitos para as áreas de comunicação de que trata o art. 3º:

I - comunicação digital: ação de comunicação que consiste na criação e na convergência de conteúdos e mídias, para a disseminação, interação, acesso e troca de informações na internet;
(...)

V - publicidade: forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo federal, podendo ser classificada em:
(...)

5.6 Em síntese, entre as ferramentas disponíveis no mercado, os serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, ao abrigo da Lei nº 12.232/2010, são os mais viáveis para solucionar as necessidades de comunicação identificadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura.

5.7 Ressalte-se que a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda tem sido solução comum adotada por órgãos e entidades integrantes do SICOM, como demonstra a planilha ‘Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda’, disponibilizada pela SECOM/PR em seu sítio na internet[1]. Os valores dos contratos somavam, em 29/07/2024, R\$ 2.265.413.569,00 (dois bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, quatrocentos e treze mil, quinhentos e sessenta e nove reais).

6. Descrição da solução como um todo

6.1 Esta contratação deverá materializar-se mediante o cumprimento de passos administrativos subsequentes, que tiveram início com o DFD, passam por este ETP, chegarão ao Projeto Básico (doravante PB) e, por fim, ao Edital da licitação.

6.2 Mais pertinente seria dizer, então, que a solução como um todo restará de fato configurada com a elaboração do PB. Esse é o artefato que reunirá, de modo articulado, os conceitos, definições, escolhas estratégicas e disposições para encaminhar de modo seguro a contratação pretendida.

6.3 Para chegar ao PB e ao Edital serão observadas as leis regentes do certame e as normas editadas pela SECOM/PR decorrentes de suas competências de “ coordenar, normatizar e supervisionar a publicidade e o patrocínio dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e das sociedades sob o controle da União”, conforme o art. 1º, IX, de sua Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 11.362/2023.

6.3.1 Nesse contexto, emerge a competência daquela Secretaria para a elaboração e disponibilização de modelos de edital[1] (doravante modelo de Edital SECOM/PR) para a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, conforme o art. 7º, V, do Decreto nº 11.362/2023, com a nova redação dada pelo Decreto nº 11.836/2023:

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

(...)

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

6.3.2 Destaque especial para a Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023 (doravante IN SECOM/PR nº 1/2023), que dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade (entre outros) prestados aos integrantes do SICOM.

6.3.3 Portanto, este ETP segue as disposições da IN SECOM nº 1/2023 e leva em consideração o modelo de Edital SECOM/PR como referência de boas práticas. As indicações efetuadas aqui, destinadas à elaboração do PB e do Edital, configuram, conforme o caso, acréscimos, substituições ou escolhas pertinentes ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

6.3.4 No ponto, a minuta de contrato integrante daquele modelo e que constituirá anexo do Edital é documento que merece ser preservado em sua quase totalidade (com as alterações e aperfeiçoamentos adiante comentados). Ele configura estuário de boas práticas acumuladas em décadas de contratações dos órgãos e entidades que compõem o SICOM.

6.4 O benchmarking feito em relação a processos de contratação similares evidenciou que os estudos técnicos preliminares elaborados por órgãos e entidades do Executivo Federal anterior não puderam contar com as muitas fontes de normas, instruções e orientações hoje disponíveis para a elaboração dos artefatos.

6.4.1 Um bom aprendizado que emana do estudo dos referidos processos é o de que o Edital, o PB e a minuta de contrato precisam evitar, tanto quanto possível, as replicações desnecessárias de disposições.

Agência a contratar e seleção interna

6.5 Conforme o art. 1º, § 3º, da Lei nº 12.232/2010, “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, mediante justificativa no processo de licitação”.

6.6 Por sua vez, o § 1º, II, do art. 5º da IN SECOM/PR nº 1/2023 estabelece:

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

§ 1º Para fins de definição do quantitativo de agências de propaganda a contratar para a prestação de serviços de publicidade, deverá ser adotado os seguintes parâmetros, tendo como referência o valor de grande vulto estabelecido pela Lei nº 14.133, de 2021:

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

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

(...)

6.6.1 Considerando que o valor de grande vulto está previsto em R\$ 200.000.000,00, de acordo com o art. 6º, caput, XXII, da Lei nº 14.133/2021, tem-se que a presente contratação deverá ter 1 (uma) agência contratada, porquanto seu valor estimado, de R\$ 19.819.560,00 (dezenove milhões, oitocentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta reais), corresponde a 9,90% do valor de grande vulto, encaixando-se, portanto, no intervalo mencionado no aludido normativo.

Participação de licitantes

6.7 Além das exigências de praxe, não poderão participar desta concorrência agências de propaganda que estejam reunidas em consórcio, cooperativas ou instituições que atuem sem fins lucrativos.

6.7.1 A vedação à participação de instituições sem fins lucrativos decorre do fato de que gozam de benefícios fiscais e previdenciários específicos, condição que reduz seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas, legal e regularmente tributadas, a teor do parágrafo único do art. 12 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

6.7.2 O certame também não se presta a permitir a participação de concorrentes reunidos em forma de cooperativa. As exigências expressas no art. 10 daquela Instrução Normativa, para que fossem permitidas no certame, seriam incontornáveis para elas. Os serviços teriam de ser executados com autonomia pelos cooperados, sem relação de subordinação entre cooperativa e cooperados nem entre a Administração e os cooperados; a gestão operacional do serviço teria de ser executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as do preposto fossem realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para tantos quanto possíveis vierem a assumir tal atribuição.

6.7.3 O art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021 confere à Administração a prerrogativa de vedar a participação de consórcios mediante justificativa. Em linha com as disposições de todos os editais da espécie do Governo Federal, não há necessidade de prever a participação de consórcios. De um lado porque o Distrito Federal é bem-servido por agências. De outro porque a eventual permissão poderia resultar na associação de agências para disputar o contrato, com dois efeitos possíveis: a redução do número de competidores individuais; o fortalecimento excessivo dos grupos consorciados. As duas situações contrariam o interesse público em ampliar a competição. É nesse sentido o Voto do Ministro Relator do Acórdão nº 280/2010-TCU- Plenário: “nem sempre a participação de empresas em consórcio implica incremento de competitividade (associação de pequenas empresas para participação em conjunto), podendo vir a constituir, ao contrário, limitação à concorrência (diminuição do número de empresas de porte interessadas por integrarem um mesmo consórcio)”.

Acesso ao Edital e esclarecimentos

6.8 O acesso ao Edital só poderá ser feito por meio dos sítios a serem nele indicados (do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Portal de Compras do Governo Federal), em consonância com o comentado no subitem 15.7.3.

6.8.1 Nessa mesma linha, conveniente estabelecer que (i) os pedidos de esclarecimentos serão respondidos exclusivamente mediante divulgação na internet, sem identificação da licitante consultante e de seu representante; (ii) a licitante não deve utilizar, em eventual pedido de esclarecimento, nenhum termo ou expressão que, por si só, possibilite, inequivocamente, a identificação precoce de sua proposta técnica, referente ao invólucro com a via não identificada.

6.8.2 Diante da complexidade que podem envolver as questões levantadas por licitantes e dos reflexos que os esclarecimentos podem ter sobre a elaboração das propostas, é praxe que os interessados no certame diligenciem para que seus pedidos sejam feitos em até cinco dias úteis antes da data de apresentação das propostas, de modo que possam ser respondidos em até três dias úteis antes da data de apresentação das propostas.

Natureza continuada dos serviços a serem contratados

6.9 A Lei nº 14.133/2021, art. 107, diz que “Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes”.

6.10 A Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, art. 15, estabelece que 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.

6.10.1 O normativo não relacionou quais seriam os serviços de execução continuada. Acórdãos do Tribunal de Contas de União mostram que a especificação desses serviços só é encontrada nos compêndios doutrinários, cujos autores, de início, apenas ofereciam os exemplos clássicos dos serviços de limpeza, vigilância e conservação. Com o tempo, passaram a incluir os serviços de alimentação, manutenção de elevadores, fornecimento de água e energia elétrica, comunicações, segurança e transporte de valores, carga e passageiros...

6.10.2 Por tudo isso, aquela Corte de Contas adota o entendimento de que a definição de um serviço continuado depende de suas características, ou seja, depende do exame de cada caso concreto. Esse entendimento está perfeitamente em linha com a lição de Ivan Luz, Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União, 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 eminente 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).[2]

6.11 Já o Voto do Relator do processo 012.040/2005-0, que resultou no Acórdão nº 430/2008-TCU-Plenário, consignou o que segue:

22. Registro que deixo de acolher a proposta de determinação contida no subitem 33.1, “c”, da instrução da Unidade Técnica por considerar que não há impedimento legal para que os contratos de propaganda e publicidade tenham seu prazo de vigência prorrogado, em face do disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido é o Acórdão 216/2007 – Plenário e também o Acórdão 2618/2006-2ª Câmara, que traz a seguinte ementa:

“REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE PUBLICIDADE. SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DIVULGAÇÃO CONDIZENTE COM A IMAGEM DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. IMPROCEDÊNCIA. 1. É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses por haver previsão contratual e por se tratar de serviços de natureza continuada. (...)"

6.12 Ante o exposto, a definição da mencionada Instrução Normativa está em consonância com a natureza das necessidades identificadas de comunicação do Ministério da Pesca e Aquicultura, expressas no DFD. A interrupção dos serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, pode comprometer a execução de serviços prestados a seus públicos de interesse, em observância ao princípio da publicidade expresso no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

6.12.1 Daí ser necessário prever no Edital e na minuta de contrato a possibilidade de prorrogação dos contratos, por iguais e sucessivos períodos, nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

Etapas da licitação e recursos administrativos

6.13 Estabelece o art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010 que “As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar”. Ou seja, aplica-se, de forma complementar, a Lei nº 14.133/2021, em face de seu art. 189.

6.14 De outro giro, a Lei nº 12.232/2010 estabelece as seguintes disposições relacionadas aos eventos pertinentes às etapas ou fases das licitações e aos recursos administrativos relativos a cada evento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.15 Desse modo, o faseamento das etapas da licitação e as previsões para interposição de recursos seguirão o rito da Lei nº 12.232/2010. Todavia, ante à circunstância de que essa Lei não estabeleceu prazos para a interposição de recursos administrativos, para contrarrazões e para julgamento desses eventos, o certame deverá obedecer aos prazos previstos no art. 165 e às disposições do art. 183 da Lei nº 14.133/2021.

6.16 Registre-se que o entendimento posto neste tópico está em harmonia com as disposições dos arts. 56 a 58 da IN SECOM /PR nº 1/2023.

6.17 Em atenção ao comentado no subitem 15.7.3, necessário prever que o prazo para recursos administrativos, no caso do julgamento das propostas técnicas, será contado a partir do dia seguinte ao da disponibilização dos autos da licitação aos interessados na internet. Para isso, a comissão especial de licitação digitalizará e publicará as propostas das licitantes, as respectivas atas de julgamento e as planilhas com as pontuações e justificativas das razões que as fundamentaram.

Comissão especial de licitação e subcomissão técnica

6.18 De acordo com o art. 10 do Decreto nº 6.555/2008, a concorrência deverá ser processada por comissão especial de licitação, com exceção da análise e julgamento das Propostas Técnicas, a cargo de uma subcomissão técnica.

6.19 Examinando o modelo de Edital SECOM/PR, é conveniente que:

- a) a subcomissão técnica seja integrada por 3 (três) membros, como ocorre nas licitações do Governo Federal e dos demais entes da federação, observados os comandos específicos da Lei nº 12.232/2010;
- b) as propostas técnicas sejam analisadas e julgadas por membros que sejam formados em Comunicação, Publicidade ou Marketing ou que tenham atuado em uma dessas áreas nos últimos quatro anos, sendo pelo menos um ano de forma ininterrupta em atividades correlacionadas ao objeto desta licitação, como disposto no art. 41, § 1º, da IN SECOM/PR nº 1/2023;
- c) os nomes remanescentes da relação após sorteio dos 3 (três) membros da subcomissão técnica sejam todos sorteados para definição de uma ordem de suplência, a serem convocados nos casos de impossibilidade de participação de algum dos titulares;
- d) a comissão especial de licitação deverá solicitar a comprovação dos requisitos de qualificação dos candidatos a membros da subcomissão técnica.

6.20 No mais, as regras para funcionamento da subcomissão seguirão as disposições da Lei nº 12.232/2010 (art. 10) e da Seção VII da IN SECOM/PR nº 1/2023, no que couber.

6.21 Em linha com as orientações da referida Instrução Normativa, conveniente adotar nesta concorrência os documentos indicados para a comissão especial de licitação (Termo de Responsabilidade) e para a subcomissão técnica (Orientações Gerais e Termo de Responsabilidade), de que trata o subitem 20.4.1 do modelo de Edital SECOM/PR.

Procedimentos licitatórios

6.22 O modelo de Edital SECOM/PR reproduz em diversos trechos disposições em harmonia com o art. 11, § 2º, da Lei nº 12.232/2010, que trata dos cuidados para evitar a identificação da autoria das propostas técnicas antes da sessão pública prevista para tal fim.

6.23 Para tornar ainda mais claros os referidos cuidados, o Edital desta concorrência deverá ter as seguintes disposições, alusivas à primeira sessão:

Se o Invólucro nº 1 [via não identificada] estiver danificado ou deformado pelas peças, material e/ou demais documentos nele acondicionados de modo a possibilitar a identificação da licitante antes da abertura do Invólucro 2 [via identificada], a Comissão de Licitação não poderá receber esse invólucro, o que também a impedirá de receber os demais invólucros da mesma licitante.

Se o Invólucro nº 1 [via não identificada] apresentar menção a nome, palavra, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que, por si só, possibilite a identificação da licitante antes da abertura do Invólucro 2 [via identificada], o fato será registrado em ata para que a subcomissão técnica decida se pode ou não julgar a proposta, à vista das regras deste Edital e da Lei nº 12.232/2010.

Se, ao examinar ou rubricar os conteúdos dos Invólucros nº 1 e nº 3 [capacidade de atendimento, repertório e relatos de soluções de problemas de comunicação], a comissão especial de licitação ou os representantes das licitantes constatarem ocorrência que, por si só, resulte, inequivocamente, na identificação da autoria da via não identificada do Plano de Comunicação Publicitária, a comissão especial de licitação desclassificará a licitante e ficará de posse de todos os seus invólucros até que expire o prazo para recursos relativos a essa fase.

A desclassificação constará da ata da sessão, em que serão registrados, pelo menos, o nome de quem identificou a licitante, o nome da licitante identificada e o motivo concreto e inequívoco que constituiu a identificação.

Critério de julgamento das propostas técnicas: melhor técnica

6.24 A Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXXVII, ‘b’ e ‘c’, estabelece para as concorrências as figuras da “melhor técnica” e da “técnica e preço”, nela intituladas critérios de julgamento.

6.24.1 Assim, a escolha do critério de julgamento constitui ato discricionário da Administração, de acordo com o parágrafo único do art. 10 da IN SECOM/PR nº 1/2023.

6.25 Em artigo publicado no site da conceituada banca de advogados especializados em licitações Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, Alexandre Wagner Nester assinala que:

O critério de melhor técnica se aplica nos casos em que o aspecto técnico da proposta se mostra mais relevante do que o preço desembolsado pela Administração. Ou ainda: nas situações em que não basta o preenchimento de um nível mínimo de qualidade (mesmo que elevado), pois a finalidade da contratação exige mais: demanda a maior qualidade possível.

A adoção do critério de melhor técnica, portanto, se relaciona mais com a necessidade a ser satisfeita pela Administração do que com a natureza do objeto, que pode envolver a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística (art. 35, parágrafo único). Em regra, quanto mais complexo o objeto licitado, mais evidente a necessidade de contratação de um prestador altamente qualificado e, consequentemente, maior a tendência de utilização desse critério de julgamento.

(...)

Assim como ocorre com o critério de melhor técnica, o critério de técnica e preço será admitido somente em situações muito especiais, em que a necessidade da Administração somente será atendida com a contratação de um objeto que, dentro dos limites econômico-financeiros existentes, somente possa ser satisfeito mediante a utilização da melhor técnica possível. Ou seja: os casos em que o fator preço não deixa de ser importante, mas qualidade técnica é o fator mais relevante.

6.26 Nas licitações em geral, a escolha de um ou de outro critério deve ser precedida do exame de algumas variáveis, a exemplo da quantidade de fornecedores do serviço, de os preços poderem ser reduzidos (como resultado de estímulos provocados pelo instrumento convocatório) sem prejuízo para a qualidade do serviço e da possibilidade real de fixação de preços máximos a serem pagos sem reduzir o número de concorrentes.

6.27 Entretanto, nas licitações para a contratação de agências de propaganda, um aspecto importante afeta decisivamente esse rol de variáveis: é insignificante, em termos relativos, o percentual das despesas devidas especificamente à agência contratada.

6.27.1 Durante quatro décadas, as agências de propaganda receberam 15% de honorários sobre todos os serviços realizados por fornecedores, pagos pelo anunciente, e 100% de resarcimento dos custos dos trabalhos internos. Em 1997, movimento encetado pela SECOM/PR resultou no Decreto nº 2.262, que revogou os dispositivos do Decreto nº 57.690/1966 que impediam a transferência de vantagens das agências para os anunciantes. A partir daí, os editais de licitação passaram a estimular a diminuição da remuneração das agências. Esse processo se acentuou com a edição do Decreto nº 4.563/2002, que recepcionou as Normas-Padrão do Conselho Executivo das Normas-Padrão.

6.27.2 Como resultado, o Executivo Federal simplesmente deixou de pagar honorários sobre a produção de serviços destinados à veiculação, lembrando que, depois da veiculação, esse é o item mais representativo das despesas num contrato de publicidade. Além disso, no tocante aos custos internos, é comum os anunciantes nada pagarem às agências nos contratos de maior valor. E os honorários sobre serviços que não geram o desconto de agência proporcionado a elas pelos veículos de divulgação também foram alvo do mesmo movimento, de forma que os percentuais de remuneração estão hoje muito distantes dos 15% de outrora.

6.28 Em decorrência desse processo, em boa parte dos contratos, na média, cerca de 80% das despesas referem-se à compra de tempo ou espaço em veículos de divulgação. Nos briefings dos Editais das concorrências referidas nos subitens 6.46.2.2 e 6.46.2.6, por exemplo, são informados os investimentos em mídia e produção da SECOM/MCOM (90% e 10%) e do Ministério da Saúde (77% e 23%).

6.29 Ante essas características existentes nos contratos para prestação de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda, qual o tipo de licitação mais adequado? Eis dois exemplos, a título de ilustração:

- a) se um anunciente quiser contratar agência para fazer uma única campanha, poderá, em tese, recorrer ao critério técnica e preço. Além de uma boa solução publicitária, o edital poderá premiar a agência que propuser uso eficiente das verbas alocadas a serviços especializados prestados por fornecedores, uma vez que os preços de veiculação são uniformizados, porque negociados anualmente sob coordenação da SECOM com os principais veículos. Mesmo assim, na prática, a melhor proposta técnica só será vencedora se o seu preço também for bom. Dependendo da diferença de pontos entre as propostas técnicas e do peso atribuído ao preço, corre-se o risco de a terceira ou quarta colocadas ganharem a concorrência por apresentarem preço mais baixo. Considerando a insignificância que o item preço assume na execução contratual, como demonstrado, o anunciente estará

eventualmente trocando uma boa solução publicitária (proposta técnica) por quantidade diminuta de reais (proposta de preços). Pode-se argumentar que a vacina para isso é atribuir baixo peso à proposta de preço, mas aí seria uma licitação segundo o critério de melhor técnica travestida de técnica e preço. Resumo: ainda que possível, certamente não é caminho seguro.

b) se um anunciante quiser contratar agência para cuidar de todas as suas necessidades de comunicação, previsíveis e imprevisíveis, ao longo de doze meses, e que precisam ter caráter de continuidade nos anos seguintes, então é preciso firmar um contrato de longo prazo, ao abrigo do qual serão resolvidos seus problemas de comunicação publicitária. Os preços dos serviços especializados prestados por fornecedores, cujas necessidades são desconhecidas na fase da licitação, serão cotados caso a caso, durante a execução do contrato, com a real possibilidade de se exigir que a agência contratada renegocie preços com fornecedores, se necessário. Nesse caso, o caminho é o da melhor técnica, porque será escolhida a melhor agência de publicidade, que trabalhará pelo menor preço.

6.30 Portanto, o critério técnica e preço, preferido, em tese, pelos órgãos de controle nas licitações em geral, não configura necessariamente a melhor escolha quando se trata da contratação de agências de propaganda para prestação de serviços contínuos. Por isso, sempre foram raríssimos os casos praticados pelos integrantes do SICOM.

6.30.1 É relevante ressaltar que o Tribunal de Contas da União, que tem tradição em examinar as contratações públicas, realizou extenso e profundo trabalho de auditoria nos contratos de prestação de serviços de publicidade do Executivo Federal, em 2005, no âmbito do Processo nº 19.444/2005-2 e não fez nenhum reparo, no Acórdão nº 2062/2006-TCU-Plenário, ao fato de todos os editais terem adotado o critério melhor técnica.

6.31 Importante ressaltar, ainda, que na licitação de melhor técnica não se ignora a realidade dos preços de mercado. Ao contrário, ao mesmo tempo em que se almeja contratar serviços de qualidade superior e compatível com os desafios institucionais do Ministério da Pesca e Aquicultura, deverá ser estabelecido previamente o percentual a ser praticado em relação a cada item de preço, com base na pesquisa de que trata o tópico alusivo à remuneração da contratada (subitens 6.39 e seguintes).

6.32 Tudo isso considerado, o critério de julgamento mais adequado para esta contratação é o de melhor técnica.
Inaplicabilidade da proposta de preços

6.33 A teor do art. 35 da Lei nº 14.133/2021, nas licitações com julgamento pelo critério de melhor técnica inexiste previsão de apresentação de proposta de preços pelas licitantes:

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

6.33.1 Em obediência a esse comando legal, a remuneração atribuída pelo Ministério da Pesca e Aquicultura a contratada deverá constar da minuta contratual.

6.34 Em substituição à tradicional proposta de preços, adotar-se-á para o certame uma declaração quanto à remuneração da contratada, a ser firmada pela licitante. Esta deverá declarar estar de acordo com as disposições da minuta de contrato, além das demais declarações usuais, nos termos dos subitens 6.52 e 6.52.1.

6.35 De consequência, será necessário adequar todos os procedimentos utilizados para recebimento, apresentação e julgamento do que antes constituía a proposta de preços quando ainda vigia a Lei nº 8.666/1993.

Remuneração da contratada

6.36 A remuneração da contratada será representada por um conjunto de itens a serem prefixados com base na pesquisa dos preços vigentes nas contratações da espécie. Conforme a IN SECOM/PR nº 1/2023:

Art. 31. A pesquisa de preços constitui procedimento prévio e indispensável ao processo licitatório, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações.

Art. 32. O órgão ou entidade responsável pela licitação, a exceção das empresas públicas, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, observará, na elaboração da pesquisa de preços, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021.

Parágrafo único. No caso dos serviços de publicidade, a SECOM disponibilizará, em sua página institucional, informações sobre descontos, honorários e repasses praticados nos contratos mantidos por órgão ou entidade integrantes do SICOM, com a finalidade de subsidiar pesquisa de preços.

6.37 Necessário esclarecer que, embora a IN SECOM/PR tenha vinculado a pesquisa de preços para licitações da espécie à aludida Instrução Normativa SEGES, o procedimento tem finalidades diferentes no âmbito das duas normas.

6.37.1 De fato, na IN SECOM os preços constituem a remuneração a ser paga a contratada pelas unidades de serviços previstas no contrato. Na IN SEGES, também há o propósito de prever os preços a pagar pelos bens ou serviços, mas busca ainda aferir o valor da contratação. Essa última finalidade não se aplica à contratação de serviços da espécie em face do comentado no item 8. Ademais, os preços objeto de pesquisa da IN SEGES são representados por unidades monetárias (R\$), enquanto a pesquisa para contratação de serviços de publicidade se ocupa de apurar percentuais (%) incidentes sobre preços livres de bens e serviços vigentes no mercado.

6.37.2 Diante dessas circunstâncias, o comando que mais interessa ao caso concreto acha-se expresso no art. 5º, II, da Instrução Normativa SEGES, que permite a pesquisa de preços em contratações similares da administração pública:

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

(...)

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

6.37.3 Desse modo, referido comando deverá ser observado em conjunto com o supracitado parágrafo único do art. 32 da IN SECOM/PR nº 1/2023.

6.38 Consigne-se, de passagem, que não se aplica à contratação a regra da IN SECOM/PR nº 1/2023, art. 30: “Os critérios de apresentação e de julgamento da proposta de preços serão fixados no edital pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, em função das especificidades do seu perfil de atuação, observados os modelos disponibilizados pela SECOM”. Como narrado nos subitens 6.36 e seguintes, o Edital e o PB não se ocuparão de dispor sobre proposta de preços, mas da remuneração da contratada.

6.39 O próximo passo será identificar quais as unidades de serviços que deverão viger nesta contratação. A IN SECOM/PR nº 1 /2023 estabelece o que segue em relação à remuneração da contratada:

Art. 36. No caso de serviços de publicidade, quando o critério de julgamento for de técnica e preço[3], a proposta de preços, considerada a composição dos serviços complementares integrantes do objeto, nos termos do art. 7º do Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, poderá ser constituído dos seguintes quesitos:

I - percentual de desconto a ser concedido ao órgão ou entidade responsável pela licitação sobre os custos internos dos serviços executados pela contratada;

II - percentual de honorários incidente sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão do licitante, referentes à produção e à execução técnica de peça ou material cuja distribuição não proporcione ao licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965;

III - percentual de honorários incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão do licitante, referentes:

III. 1. a) à renovação do direito de autor e conexos aos cachês, na reutilização de peça ou material publicitário, exclusivamente quando a distribuição ou veiculação da peça ou material não proporcione ao licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965;

IV. 2. b) ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relacionados diretamente a determinada ação ou estratégia publicitária, exceto no tocante a pesquisas de pré-teste realizadas a suas expensas; e

V. 3. c) à reimpressão de peças publicitárias, compreendendo-se esta como 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;

VI. 4. IV - percentual de honorários incidente sobre o volume do investimento aplicado na distribuição de peças em plataformas digitais de comunicação não aderentes ao ambiente de autorregulação publicitária, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965, com a intermediação e supervisão do licitante;

VII. 5. V - percentual de repasse ao órgão ou entidade contratante, correspondente à reversão de parcela do desconto-padrão concedido pelos veículos de divulgação ao licitante, referente à compra de tempo e espaço, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965.

VIII. 6. Parágrafo único. O órgão ou entidade responsável pela licitação, em função das peculiaridades de sua área de atuação e mediante justificativa técnica, poderá propor à SECOM a alteração, a retirada ou o acréscimo de quesitos da proposta de preços ou os respectivos critérios de pontuação.

Art. 37. No caso de serviços de publicidade, quando o critério de julgamento for de melhor técnica, os percentuais mencionados nos incisos de I a V do art. 36, serão prefixados pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, com base em pesquisa de mercado.

Art. 38. Na licitação para serviços de publicidade, o edital:

I - poderá estabelecer que não haverá remuneração ou resarcimento, em parte ou em sua totalidade, para os serviços mencionados no inciso I do art. 36, em função das peculiaridades do perfil das ações de publicidade do órgão ou entidade contratante, considerada, sobretudo, a representatividade do volume de investimento em veiculação no total do valor contratual;
 (...)

III - determinará que o órgão ou entidade contratante não pagará à contratada os honorários de que trata o inciso II do art. 36, cuja distribuição lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965;

IV - estabelecerá que não haverá pagamento dos honorários em ações publicitárias internacionais em que a norma estrangeira aplicável estabelece a previsão de desconto de agência;

V - deverá conter a relação exaustiva ou referencial dos serviços complementares que serão contratados para a execução do objeto, a fim de implementar formas inovadoras de comunicação aplicadas ao serviços descritos no inciso IV do art. 36, a exemplo de ferramentas tecnológicas específicas para distribuição, otimização de conteúdo, monitoramento, mensuração e avaliação de desempenho (analytics), parametrização e gestão de audiências, por ordem e conta do contratante;

(...)

VII - poderá estabelecer que não haverá percentual de honorários incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão do licitante, referentes às alíneas "a" ou "c" do inciso "III" do art. 36.

(...)

§ 2º O edital determinará que o repasse de que trata o inciso V do art. 36 será efetuado sob a forma de desconto, quando do pagamento de cada fatura de veiculação.

§ 3º O edital estabelecerá, se for o caso, as condições a serem observadas pela contratada em relação à veiculação de publicidade realizada no exterior.

6.40 Em seguida, cabe recorrer à planilha ‘Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda’ (subitem 5.7), para identificar os contratos que apresentem maior similaridade com os contratos futuros deste certame.

6.40.1 Com base nesses critérios, a pesquisa à referida planilha apresentou os seguintes resultados:

Anunciante	Valor (milhões)	% (1)	% (2)	% (3)	% (4)
Banco do Nordeste	35	55	4,0	1,5	1,5
BNDES	75	0	5,0	4,0	4,0
M. D. Regional (ex)	55	64	5,0	4,2	3,3
M. Educação	27	10	8,0	1,0	1,0

(1) = custos internos: desconto em relação aos preços referenciais do Sinapro; (2) = honorários incidentes sobre preços dos serviços que não proporcionam o desconto de agência; (3) honorários incidentes sobre preços de pesquisas e outros instrumentos avaliação; (4) honorários incidentes sobre criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.

6.40.3 Além dos valores expressos nessa tabela, foram identificados exatamente os mesmos dados para os quatro anunciantes acima, quanto a repasse de parte do desconto de agência ao contratante (1/4 ou 5%); percentual máximo pago pelo anunciante ao detentores dos direitos patrimoniais de autor e conexos, quando da reutilização de peças por período igual ao inicialmente ajustado, em relação ao valor original da cessão de uso (50%); percentual máximo pago pelo anunciante aos detentores dos direitos de cessão de uso de obras consagradas incorporadas às peças, quando da reutilização dessas peças por período igual ao inicialmente ajustado, em relação ao valor original da cessão de uso (50%).

6.41 Esses achados impactarão outras decisões derivadas deste ETP. O repasse de parte do desconto de agência seguirá o caminho comentado nos subitens 6.47 e seguintes, enquanto os percentuais relacionados a direitos autorais servirão para corroborar as disposições sobre o assunto já expressas na minuta de contrato do modelo de Edital SECOM/PR (direitos autorais).

6.42 Com base nessa pesquisa e considerada a representatividade dos investimentos em veiculação a serem feitos, em tese, pelo Ministério da Pescas e Aquicultura, pode-se encaminhar o entendimento de que, nos contratos resultantes desta concorrência:

- a) não haverá resarcimento sobre os custos internos dos serviços executados pela contratada;
- b) não incidirão honorários sobre os serviços especializados prestados por fornecedores referentes à renovação do direito de autor e conexos aos cachês, na reutilização de peça ou material publicitário, quando a distribuição ou veiculação não proporcione às contratantes o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;
- c) não incidirão honorários sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores referentes à reimpressão de peças publicitárias;
- d) não incidirão os honorários de que trata o inciso II do art. 36, cuja distribuição proporcione a contratada o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;
- e) não haverá pagamento de honorários em ações publicitárias no exterior em que a norma estrangeira aplicável estabelece a previsão de desconto de agência.

6.43 Também com base nos dados colhidos na pesquisa de preços, revela-se tecnicamente adequado estabelecer as seguintes remunerações à contratada:

- a) honorários de 2,0% (dois por cento) incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da contratada, referentes à produção e à execução técnica de peça ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;
- b) honorários de 2,0% (dois por cento) incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da contratada, referentes ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento relacionados diretamente a determinada ação ou estratégia publicitária, exceto no tocante a pesquisas de pré-teste realizadas a suas expensas.

6.43.1 Em ambos os casos, foram adotados percentuais de honorários inferiores aos mais baixos praticados nos contratos comparáveis aos futuros contratos do Ministério da Pescas e Aquicultura. Esses percentuais ficarão ligeiramente acima dos previstos na tabela do subitem 6.46.2.1, de forma coerente com o fato de que os contratos de valor mais elevado podem pagar honorários mais baixos, presente a circunstância de que os investimentos em mídia garantem receitas mais elevadas à contratada.

6.44 Resta examinar a questão dos honorários incidentes sobre os serviços classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária, destinados a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias em plataformas digitais de comunicação não aderentes ao ambiente de autorregulação publicitária, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965.

6.44.1 Diferentemente de outros itens de remuneração das agências, são ainda escassas as disposições e práticas associadas à Lei nº 12.232/2010 quanto aos honorários a serem pagos às agências de propaganda pela intermediação das ações atinentes às formas inovadoras de comunicação publicitária e aos comandos para elaboração das propostas técnicas nas licitações.

6.44.2 Quanto aos honorários, os percentuais expressos na tabela do subitem 6.43.1 não permitem estabelecer nenhuma correlação entre eles e outras variáveis a exemplo de valor contratual, área de abrangência da comunicação e perfil dos públicos de interesse.

6.44.2.1 Examinados os contratos de valores bem maiores encontrados na planilha ‘Anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda’ (subitem 5.7), nota-se que os percentuais de honorários subiram de patamar em duas de três contratações, após as discussões travadas pela SECOM/MCOM, em 2021, com entidades do mercado publicitário, quando cuidava da fase interna de sua licitação para contratação de agências de propaganda. Eis os achados em relação a licitações com propostas entregues a partir daí: SECOM/MCOM (12/2021); Ministério da Saúde (01/2022) e Petrobras (02/2022). Observação: naquela planilha consta para a SECOM/MCOM apenas o percentual de 1,5%. Todavia, o contrato[4] firmado com uma das agências comprova que são dois os percentuais para os serviços relacionados às formas inovadoras de comunicação publicitária: 15% e 1,5%.

Anunciante	Valor (milhões)	% (1)	% (2)	% (3)	% (4)
SECOM/MCOM	450	100,0	2,0	1,0	15,0

Petrobras	375	100,0	1,5	1,5	1,5
M. Saúde	215	100,0	2,0	1,0	15,0

(1) = custos internos: desconto em relação aos preços referenciais do Sinapro; (2) = honorários incidentes sobre preços dos serviços que não proporcionam o desconto de agência; (3) honorários incidentes sobre preços de pesquisas e outros instrumentos avaliação; (4) honorários incidentes sobre criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.

6.44.2.2 As pistas para a guinada nos honorários parecem estar bem claras no arrazoado constante do ETP materializado nos autos do Processo nº 53.115.010355/2020-38, da SECOM/MCOM (Ministério das Comunicações), pertinente à Concorrência nº 01/2021.

6.44.2.3 Nos excertos a seguir, aquele ETP ressalta a importância das ações divulgadas por meio de plataformas digitais:

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 (...)

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.

(...)

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.

(...)

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 (...)

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.

6.44.2.4 Na sequência, referido ETP concluiu pela necessidade de aprimorar os dispositivos editalícios que cuidam dessas formas inovadoras de comunicação. De um lado, para o enquadramento dos serviços, de outro, para justificar o aumento do nível dos percentuais de honorários a serem pagos à contratada na intermediação dessas ações.

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.

(...)

honorários pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, cuja execução não proporcione o desconto de agência; 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;

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.

6.44.2.5 Com base nos aludidos estudos, no Edital da Concorrência 01/2021 figuraram os dispositivos a seguir, destinados a caracterizar os dois tipos de serviços especializados (destaques do original):

14.1 A Proposta de Preços da licitante deverá ser elaborada de acordo com o Modelo de Proposta de Preços (...)

14.2 Os quesitos a serem valorados pelas licitantes são os integrantes do subitem 1.1 do Modelo de Proposta de Preços, que constitui o Anexo III deste Edital, ressalvado que, nos termos do §1º do art. 46 da Lei nº 8.666 /1993, não serão aceitos:

(...)

III. Percentual de honorários superior a 15% (quinze por cento), incidentes sobre o volume do investimento aplicado na distribuição de peças por meio de formas inovadoras em plataformas digitais, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão das mensagens e das ações publicitárias, referentes aos serviços prestados pelas licitantes, na intermediação, supervisão, monitoramento de performance e otimização dessa distribuição que não lhes proporciona o desconto de agência, 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 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

6.44.2.6 Disposições com os mesmos percentuais de honorários figuraram no Edital da Concorrência nº 84/2021 do Ministério da Saúde.

6.44.2.7 Vale examinar também os dados extraídos de três concorrências em curso, do Banco do Nordeste do Brasil, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e do Banco do Brasil, que preveem entrega de propostas em 04, 08 e 25.03.2024, respectivamente.

Anunciante	Valor (milhões)	% (1)	% (2)	% (3)	% (4)
E. C. Telégrafos	380	100,0	2,0	1,5	5,0
B. N. do Brasil	60	66,0	4,2	3,9	13,0
Banco do Brasil	750	100,0	0,0	0,0	15,0

(1) = custos internos: desconto em relação aos preços referenciais do Sinapro; (2) = honorários incidentes sobre preços dos serviços que não proporcionam o desconto de agência; (3) honorários incidentes sobre preços de pesquisas e outros instrumentos avaliação; (4) honorários incidentes sobre criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária.

6.44.3 Ante essas referências, conclui-se que os dez casos estudados não permitem formular nenhuma correlação lógico-formal entre valores contratuais e percentuais de honorários.

6.44.3.1 Um raciocínio simples seria concluir que tudo ainda é muito novo nessa seara (malgrado os treze anos da Lei nº 12.232 /2010) e que seria preciso aguardar que alguma teoria viesse em socorro de situações dessa natureza. É um raciocínio simples e errado.

6.44.3.2 Se a única ou a mais correta exegese do art. 5º, II, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 fosse no sentido de que a expressão “contratações similares” só pode corresponder a valores contratuais, como explicar as correlações entre as duas variáveis das dez contratações mencionadas? E, ademais, se fosse possível estabelecer alguma correlação entre as duas variáveis, qual norma serve de arrimo para que o interprete possa concluir que determinado valor contratual corresponde a determinado percentual de honorários?

6.44.3.3 Resta evidente que a expressão “contratações similares” comporta outras interpretações. Nesse diapasão, duas contratações de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda serão “contratações similares”, quaisquer que sejam os valores contratuais, a abrangência geográfica dos públicos de interesse ..., se entre os serviços figurarem atividades pertinentes “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”, como disposto no § 1º, III, do art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

6.44.4 Em síntese, pode-se afirmar que as dez contratações estudadas e todas as demais integrantes da planilha de que trata o subitem 5.7 que tenham previsto no objeto as atividades citadas no subitem 6.46.3.3 são “contratações similares”. Resta apenas decidir qual o percentual de honorários que incidirá sobre os preços dos serviços intermediados pela contratada.

6.44.4.1 Ora, a definição sobre o percentual de honorários não deriva da referida Instrução Normativa SEGES e não está disciplinada em nenhuma das normas ao abrigo das quais se realizará a contratação em tela.

6.44.4.2 Então, o caminho mais correto a trilhar é aquele aberto pelo ETP mencionado no subitem 6.46.2.2 a partir do qual a SECOM/MCOM e, em seguida, o Ministério da Saúde chegaram aos percentuais das duas variantes de serviços classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária. Essa conclusão está em sintonia com a natureza das competências institucionais da então Secretaria Especial de Comunicação Social – SECOM, dentre as quais se destaca a disposta no art. 6º, VI, do Decreto nº 6.555/2008: “coordenar negociações de parâmetros para compra de tempos e espaços publicitários de mídia pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”.

6.44.5 Ante todo o exposto acerca da remuneração da contratada, na minuta de contrato deverá constar as disposições já abordadas nos subitens 6.44 e 6.45, com as adaptações redacionais pertinentes.

6.44.6 Quanto às cláusulas referentes às formas inovadoras de comunicação publicitária, este ETP constatou a conveniência e a oportunidade de introduzir aperfeiçoamentos na redação que tem sido utilizada nos editais do Governo Federal, que seguem com pequenas variações o modelo de Edital SECOM/PR. O propósito maior é o de separar e deixar mais claras as naturezas dos serviços especializados contratados pelas agências junto a fornecedores de serviços especializados.

6.44.6.1 A primeira das cláusulas circunscreve-se aos serviços utilizados especificamente na expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias criada pela agência contratada. É por isso que o percentual de honorários adotado no Edital da Concorrência nº 01/2021 da SECOM/MCOM guardou semelhança com o desconto de agência pago pelos veículos às agências no caso da publicidade off-line. Eis a redação proposta:

Honorários de 15% (quinze por cento), incidentes sobre os preços dos serviços especializados prestados por fornecedores, classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária, com a intermediação e a supervisão da CONTRATADA, destinados a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias criadas pela CONTRATADA e cuja distribuição 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.

6.44.6.2 Já a segunda cláusula abrange todos os demais serviços também classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária, mas não relacionados diretamente com a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de determinada campanha publicitária. Daí o percentual de honorários adotado na citada concorrência da SECOM/MCOM ter sido bem menor, próximo dos praticados nos serviços de que tratam os subitens 6.44 e 6.45.

Honorários de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), incidentes sobre os preços dos serviços especializados prestados por fornecedores, classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, não enquadrados no inciso anterior, 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.

6.44.7 Por fim, a cláusula restritiva de honorários relacionada a todos os serviços classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária que tenham proporcionado à contratada o desconto de agência:

A CONTRATADA não fará jus a honorários ou a qualquer outra remuneração incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da CONTRATADA, classificados como formas inovadoras de comunicação publicitária, cuja distribuição lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

Desconto de agência (desconto-padrão)

6.45 Além da remuneração de que tratam os subitens 6.39 e seguintes, a cargo do contratante, a contratada farão jus ao desconto de agência (desconto-padrão) que lhes é concedido pelos veículos de divulgação, na forma da Lei nº 4.680/1965.

6.46 A minuta de contrato deverá prever que as contratada repassarão ao contratante $\frac{1}{4}$ da comissão a que têm direito, calculado sobre o valor acertado para cada veiculação, como previsto no § 2º do art. 38 da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023.

6.46.1 O percentual de $\frac{1}{4}$ está em consonância com a tabela que constitui o Anexo “B” das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Fórum da Autorregulação do Mercado Publicitário (CENP)[5].

6.47 A minuta de contrato também deverá dispor sobre idêntico repasse ao contratante se a contratada fizerem jus a benefício similar em veiculações no exterior.

Entrega da proposta técnica, da declaração quanto à remuneração da contratada e dos documentos de habilitação

6.48 Os documentos exigidos para participação no certame deverão ser entregues em cinco invólucros distintos, observadas as regras previstas no modelo de Edital SECOM/PR.

6.48.1 Em decorrência do narrado nos subitens 6.52 e 6.52.1, a menção à proposta de preços deve ser substituída pela declaração quanto à remuneração da contratada.

Apresentação das propostas técnicas

6.49 As disposições do modelo de Edital SECOM/PR estão em harmonia com as exigências da Lei nº 12.232/2010 e com as orientações da IN SECOM/PR nº 1/2023.

6.49.1 Entretanto, o benchmarking oportunizou alguns aperfeiçoamentos, orientados pela própria SECOM, que a seguir serão indicados, para inserção no Edital, no PB ou na minuta de contrato, conforme o caso.

- nas disposições que constituem o subitem 11.2 do modelo de Edital SECOM/PR, acrescentar que não há padrão exigido para as margens superior e inferior (alínea ‘d’) e que é permitida a utilização de itálico, negrito e sublinhado (alínea ‘h');

- o texto de alerta lançado no subitem 11.2.5 do modelo de Edital SECOM/PR precisa ficar mais claro diante de tantas ocorrências de que se tem notícia envolvendo a questão da possibilidade de identificação da autoria das propostas: “ O Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada não poderá ter informação, palavra, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que, por si só, possibilite, inequivocamente, a identificação de sua autoria, antes da abertura do Invólucro nº 2”. Esse aperfeiçoamento deve se estender a todos os outros alertas da mesma natureza que constarão do Edital”;
- acrescentar o termo ‘ampliado’ à redação do subitem 11.3.3.3.1 do modelo de Edital SECOM/PR: “As peças gráficas poderão ser impressas em tamanho real, ampliado ou reduzido ...”;
- substituir o texto do subitem 11.3.4 do modelo de Edital SECOM/PR:

“Subquesito 4 - Estratégia de Mídia e Não Mídia - constituída de apresentação e defesa das soluções de mídia e não mídia recomendadas, em consonância com a Estratégia de Comunicação Publicitária e a Ideia Criativa propostas, sob a forma de textos, tabelas, gráficos e ou planilhas, contemplando:

- a) estratégia de mídia e não mídia: proposição e defesa dos meios de divulgação, das formas inovadoras de comunicação e dos recursos próprios de comunicação do Ministério da Pesca e Aquicultura a serem utilizados para o alcance dos objetivos da campanha;
- b) tática de mídia: detalhamento da estratégia de mídia, por meio da apresentação e defesa dos critérios técnicos considerados na seleção dos veículos de divulgação e demais meios de divulgação e na definição dos respectivos investimentos, dos formatos e períodos de divulgação;
- c) plano de mídia: composto de programação das inserções sugeridas, contendo os valores por veículos e demais meios de divulgação, formatos das peças, períodos de veiculação, quantidade de inserções, nomes de programas, faixas horárias, custos relativos (CPM, CPP, CPC etc.) e demais informações que a licitante considerar relevantes;
- d) plano de formas inovadoras de comunicação publicitária: composto por planilhas com a indicação de uso de plataformas de comunicação e divulgação, informando fornecedor, valor a ser aplicado e indicadores- chave de performance (KPI);
- e) simulação dos parâmetros de cobertura e frequência previstos no plano de mídia (para os meios em que seja possível a mensuração dessas variáveis).”

- acrescentar as seguintes disposições em um novo subitem, logo após a alínea ‘e’ imediatamente anterior:

“Na estratégia de não mídia deverão ser apresentadas as iniciativas publicitárias que não envolvam a aquisição de espaços e tempos publicitários, tais como o uso de canais proprietários do Ministério da Pesca e Aquicultura, a divulgação de conteúdo publicitários em suas plataformas e redes (sociais, vídeo, áudio etc.), em formato orgânico, entre outros a critério da licitante”;

- em decorrência dos aperfeiçoamentos acima, o subitem 11.3.4.2 do modelo de Edital SECOM/PR deve ser substituído pelo seguinte:

“O plano de mídia e não mídia e/ou de formas inovadoras de comunicação deverão apresentar um resumo geral com informações sobre, pelo menos:

- a) o período de veiculação, exposição ou distribuição das peças publicitárias;
- b) as quantidades de inserções das peças em veículos e demais meios de divulgação/plataformas de comunicação e divulgação;
- c) os valores (absolutos e percentuais) dos investimentos alocados em veículos e demais meios de divulgação, separados por meios;
- d) os valores (absolutos e percentuais) dos investimentos alocados na produção e na execução técnica de cada peça publicitária destinada a veículos e demais meios de divulgação;
- e) os valores (absolutos e percentuais) que a licitante propõe alocar em ações para desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária (plataformas de comunicação e divulgação), em consonância com novas tecnologias, com a indicação dos respectivos fornecedores e métricas que serão utilizadas (taxa de impressão, custo por alcance, CPC, CPE, custo por curtida etc.), de acordo com o disposto nos subitens e
- f) os valores (absolutos e percentuais) alocados na produção e na execução técnica de cada peça publicitária destinada a plataformas de comunicação e divulgação;
- g) as quantidades a serem produzidas de cada peça ou material publicitário de não mídia;
- h) os valores (absolutos e percentuais) alocados na produção de cada peça ou material publicitário de não mídia;
- i) os valores (absolutos e percentuais) alocados na distribuição de cada peça publicitária ou material publicitário de não mídia;”

- na sequência, devem ser criados os seguintes subitens, para tornar mais claras as disposições acima pertinentes à Estratégia de Mídia e Não Mídia:

"No caso de soluções via plataformas de comunicação e divulgação, deverão ser considerados os valores de tabela cheia dos fornecedores que operam com tabela e/ou os valores resultantes da simulações feitas nessas plataformas de comunicação e divulgação, conforme os parâmetros, objetivos e formatos de compra definidos na estratégia de mídia proposta pela licitante.

Para fins desta concorrência, enquadram-se na categoria de formas inovadoras de comunicação publicitária (plataformas de comunicação e divulgação) as ações destinadas a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com novas tecnologias, a exemplo das redes sociais, dos sites de buscas e das plataformas digitais (Facebook, Google, Instagram, Twitter, TikTok, Kwai, LinkedIn e YouTube, entre outros)."

- adaptar a redação do subitem 11.3.4.3 do modelo de Edital SECOM/PR: "Nessa simulação:
 - a) os preços das inserções em veículos de divulgação que operam com tabelas públicas deverão ser os de tabela cheia, vigentes na data de publicação do Aviso de Licitação;
 - b) deverá ser desconsiderado o repasse de parte do desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;
 - c) deverão ser desconsiderados os honorários e custos internos sobre os bens e serviços especializados prestados por fornecedores."
- em relação às disposições dos subitens 11.8.1 e 11.8.1.1 do modelo de Edital SECOM/PR, as lacunas devem ser assim preenchidas, respectivamente: "10 (dez)" e "1º de janeiro de 2020";
- as lacunas do subitem 11.10 do modelo de Edital SECOM/PR devem ser preenchidas com "2 (dois) Relatos" e "2 (duas) páginas";
- a redação do subitem 11.10.1 do modelo de Edital SECOM/PR deverá ser alterado para: "A validação poderá ser feita na última página do próprio Relato elaborado pela licitante ou em documento separado (em papel timbrado do cliente), o qual não entrará no cômputo do número de página de que trata o subitem (...) A validação será constituída, pelo menos, do ateste do Relato, do nome empresarial do cliente, do nome do signatário, de seu cargo/função e de sua assinatura";
- a lacuna do subitem 11.10.2 do modelo de Edital SECOM/PR deve ser preenchida com "1º de janeiro de 2020";
- a lacuna do subitem 11.10.3 do modelo de Edital SECOM/PR deve ser preenchida com "até 3 (três)";
- à redação do inciso III do subitem 11.10.3 do modelo de Edital SECOM/PR deve ser acrescido: "para cada (...) resolver. As fichas gráficas podem ser apresentadas antes ou depois da validação do respectivo Relato e não serão consideradas no limite de páginas previsto no subitem ...";
- suprimir o subitem 11.10.3.1 do modelo de Edital SECOM/PR.

Apresentação da declaração quanto à remuneração da contratada

6.50 Como comentado no subitem 6.36, a adoção dessa declaração se impõe em decorrência do que estabelece o art. 35 da Lei nº 14.133/2021: o julgamento pelo critério de melhor técnica considerará exclusivamente a proposta técnica; a remuneração da contratada será definida no Edital.

6.50.1 Na espécie, além das questões relacionadas à remuneração, são exigíveis declarações sobre questões conexas. Dessa maneira, é necessário criar referida declaração para nela concentrar essas questões e, ainda, fazer com que a licitante declare estar de acordo com a remuneração definida. Eis o modelo:

<p>MODELO DE DECLARAÇÃO QUANTO À REMUNERAÇÃO DA CONTRATADA</p> <p>À</p> <p>Comissão Especial de Licitação Ministério da Pesca e Aquicultura Referente</p> <p>Concorrência nº 01 /2024</p> <p>Declarações quanto à remuneração</p> <p>1.1 Declaramos estar de acordo com as remunerações e demais disposições estabelecidas na Cláusula da Minuta de Contrato (Anexo ..).</p> <p>1.2 Esta declaração é de nossa exclusiva responsabilidade e não nos assistirá o direito de pleitear, na vigência do contrato, nenhuma alteração, sob a alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.</p>

<p>1.3 O prazo de validade desta declaração é de (...) dias corridos, contados de sua apresentação, em consonância com o disposto no subitem do Termo de Responsabilidade.</p> <p>2. Outras declarações</p> <p>2.1 Estamos cientes e de acordo com as disposições alusivas a:</p> <ul style="list-style-type: none">a) direitos patrimoniais de autor e conexos, estabelecidas na Cláusula da Minuta de Contrato (Anexo ..)b) desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação e ao repasse de parte dele ao contratante, estabelecidas na Cláusula da Minuta de Contrato (Anexo ..). <p>2.2 Estamos cientes de que o Ministério da Pesca e Aquicultura procederá à retenção de tributos e contribuições nas situações previstas em lei.</p> <p>2.3 Comprometemo-nos a envidar esforços no sentido de obter as melhores condições nas negociações comerciais junto a fornecedores de bens e de serviços especializados e a veículos de divulgação, transferindo ao Ministério da Pesca e Aquicultura todas as vantagens obtidas, nos termos do parágrafo único do art. 15 da Lei n.º 12.232/2010.</p> <p>2.4 Garantimos o pagamento integral do valores devidos aos fornecedores de bens e de serviços especializados e aos veículos de divulgação, após a liquidação das despesas e o pagamento a cargo do Ministério da pesca e Aquicultura, nos termos das Cláusula da Minuta do Contrato (Anexo .).</p> <p>Local e data</p> <p>Nome completo da licitante,</p> <p>Nome, cargo e assinatura dos representantes legais</p>
--

Apresentação dos documentos de habilitação

6.51 Os documentos de habilitação seguirão, em linhas gerais, o modelo de Edital SECOM/PR, com as adaptações necessárias, se for o caso, a cargo da área técnica da Secretaria de Orçamento e Administração do Ministério da Pesca e Aquicultura.

6.52 Ressalve-se que, no tocante aos documentos de habilitação:

- a) o art. 4º, XI, da Lei nº 12.232/2010 prevê a “convocação dos licitantes classificados no julgamento final das propostas para apresentação dos documentos de habilitação”;
- b) o art. 63, II, da Lei nº 14.133/2021 prevê que “será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento”.

6.52.1 Nesse caso específico, embora exista disposição na Lei maior de regência (Lei nº 12.232/2010), sobre o procedimento, cabe adotar o princípio da norma mais vantajosa (Lei nº 14.133/2021). Isso posto, exigir-se-á a apresentação dos documentos de habilitação apenas da licitante mais bem classificadas no julgamento final das propostas técnicas e das declarações quanto à remuneração da contratada.

6.53 Além das disposições de praxe, o PB deverá prever que a licitante que apresentar resultado insuficiente no cálculo de quaisquer dos índices de balanço exigidos no Edital, para ser considerada habilitada no quesito Qualificação Econômico-financeira deverá comprovar que possui, no mínimo, patrimônio líquido equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

Julgamento das propostas técnicas

6.54 Conforme o art. 40 da IN SECOM/PR nº 1/2023 as propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica.

6.54.1 Quanto ao método de atribuição de pontuação aos quesitos e subquesitos, os editais aludidos nas tabelas dos subitens 6.43 e 6.46.2.1 e, ainda, os dos Ministérios da Infraestrutura e da Ciência, Tecnologia e Inovação permitem constatar que:

- a) apenas o Ministério do Turismo adotou o método do modelo SECOM/PR, em que as pontuações são atribuídas aos subquesitos do Plano de Comunicação Publicitária (Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia) e aos quesitos Capacidade de

Atendimento, Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação de acordo com os pontos máximos estabelecidos para cada um deles; b) apenas Petrobras e Banco do Brasil adotaram o método de atribuir pontos para atributos de cada quesito e subquesito da proposta técnica, como desdobramentos das respectivas pontuações máximas; c) BNDES, SECOM/Ministério das Comunicações, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Cidadania, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações adotaram o método de atribuir pontos desdobrados apenas no caso do quesito Capacidade de Atendimento (Clientes, Profissionais, Infraestrutura, Sistemática de Atendimento e Informações de Marketing).

6.54.1.1 A adoção do critério majoritário expresso na alínea ‘c’ precedente encontra-se fundamentado na análise constante do Estudo Técnico Preliminar da SECOM/Ministério das Comunicações (item Quesitos da Proposta Técnica), a saber:

1. 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.
 - 1.1 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.

6.54.1.2 O PB deverá prever os atributos a serem levados em conta pelas subcomissões para análise e julgamento das propostas técnicas, com base no modelo de Edital SECOM/PR. Em relação a ele cabem os seguintes aperfeiçoamentos orientados pela própria SECOM:

- substituir as alíneas ‘a’ a ‘g’ do subitem 12.2.1.3 do modelo SECOM/PR pelas abaixo:
 - “a) a pertinência da campanha publicitária ao desafio e aos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing (Anexo 1) e o seu alinhamento com a Estratégia de Comunicação Publicitária proposta;
 - b) a adequação das peças aos meios e veículos/plataformas de comunicação e divulgação e aos canais proprietários do Ministério;
 - c) a originalidade da solução criativa, a criatividade na combinação dos elementos que a constituem e sua capacidade de contribuir para a superação do desafio e o alcance dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing (Anexo 1);
 - d) a adequação da linguagem aos públicos-alvo, a clareza e a precisão das mensagens e a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta;
 - e) a exequibilidade das peças e de todos os elementos propostos, com base na verba referencial para investimento prevista no Briefing (Anexo 1).”
- alterar para ‘b’ a alínea ‘c’ do subitem 12.2.1.4 do modelo de Edital SECOM/PR e adotar a seguinte redação: “a consistência técnica demonstrada na proposição e defesa da estratégia, da tática e do plano de mídia e/ou das formas inovadoras de comunicação publicitária”;
- alterar a redação do subitem 12.2.4 do modelo de Edital SECOM/PR:
 - a) a evidência de planejamento estratégico por parte da licitante na proposição da solução publicitária;
 - b) a originalidade e contemporaneidade da solução publicitária proposta em todos os seus elementos;
 - c) a adequação das peças às características dos públicos-alvo e dos meios de divulgação;
 - d) a qualidade da produção e da execução e do acabamento das peças;
 - e) a demonstração de que a solução publicitária contribuiu para o alcance dos objetivos de comunicação do cliente;
 - f) a complexidade do desafio de comunicação apresentado no Relato e a relevância dos resultados obtidos.”
- tornar mais claras as disposições expressas no subitem 12.3 do modelo de Edital SECOM/PR. Para tanto, o PB deverá estabelecer que:
 - a) além de examinar as disposições estabelecidas para a apresentação e julgamento das propostas, a subcomissão técnica deverá efetuar um exame comparativo entre as propostas apresentadas em relação a cada quesito e subquesito. A comparação entre as propostas deverá aferir o maior ou menor grau de adequação de cada uma aos critérios de julgamento estabelecidos. As diferenças de grau de adequação entre as propostas deverão refletir-se na graduação das pontuações atribuídas a cada quesito e subquesito;
 - b) cada membro da subcomissão técnica fará análise individualizada e julgamento de cada quesito e subquesito; cada pontuação será representada por 0 (zero), 0,5 (cinco décimos) ou múltiplos deste; cada peça do quesito Repertório poderá receber, no máximo, 1 (um) ponto; cada Relato do quesito Relatos de Soluções de

Problemas de Comunicação poderá obter, no máximo, 5 (cinco) pontos; a pontuação final de cada quesito ou subquesito corresponderá à média aritmética dos pontos atribuídos pelos membros da subcomissão técnica, expressa em 2 (duas) casas decimais.

- as lacunas da tabela que constitui o subitem 12.3.2 do modelo de Edital SECOM/PR devem ser preenchidas com as seguintes pontuações máximas (todas em consonância com os percentuais máximos e mínimos previstos no Anexo III da IN SECOM/PR nº 1/2023):

Quesitos	Pontuação máxima
1. Plano de Comunicação Publicitária	65
1.1 Raciocínio Básico	5
1.2 Estratégia de Comunicação Publicitária	25
1.3. Ideia Criativa	25
1.4. Estratégia de Mídia e Não Mídia	10
2. Capacidade de Atendimento	15
I. Clientes	3
II. Profissionais	6
III. Infraestrutura	2
IV. Sistemática de Atendimento	1
V. Informações de Marketing e Comunicação	3
3. Repertório	10
4. Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação	10
Pontuação total	100

6.54.2 No tocante ao eventual empate entre propostas técnicas que impossibilite a identificação automática da proposta mais bem classificada:

- a) a Lei nº 14.133/2021 estabelece que “serão utilizados, pela comissão de contratação, na mesma sessão, os critérios de desempate disposto no art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021”;
- b) a Lei nº 12.232/2010, art. 6º, VIII, estabelece que “serão fixados critérios objetivos e automáticos de identificação da proposta mais vantajosa para a administração, no caso de empate na soma de pontos das propostas técnicas, nas licitações do tipo “melhor técnica””.

6.54.2.1 Nesse caso, o princípio da norma mais vantajosa se inclina pela aplicação da Lei nº 12.232/2010, porquanto os editais nela espelhados permitem que o desempate se opere em continuidade ao julgamento técnico e não com a apresentação de soluções dissociadas das propostas técnicas, como previsto na Lei nº 14.133/2021.

Julgamento das declarações quanto à remuneração da contratada

6.55 A comissão especial de licitação confrontará as declarações de que tratam os subitens 6.52 e 6.52.1 com as disposições do PB e do anexo que constituirá o modelo de declaração, para considerar:

- a) classificada à próxima etapa a licitante que firmar suas declarações em conformidade com referidas disposições;
- b) desclassificada a licitante cujas declarações tenham sido apresentadas com vício insanável em relação às referidas disposições.

Julgamento dos documentos de habilitação

6.56 A análise e o julgamento dos documentos de habilitação da licitante mais bem classificada na etapa anterior (propostas técnicas e declaração quanto à remuneração da contratada) não demandam regras especiais.

6.56.1 A comissão especial de licitação fará o simples exame de conformidade dos documentos apresentados e a consulta aos portais que registram empresas impedidas de contratar com a administração pública.

Julgamento final das proposta técnicas e das declarações quanto à remuneração da contratada julgamento final da concorrência

6.57 Esses tópicos preveem meras formalidades do procedimento licitatório:

- a) no primeiro, será declarada vencedora da proposta técnica e da declaração quanto à remuneração da contratada a licitante que tenha sido mais bem classificadas no julgamento das propostas técnicas e que tenham sido considerada classificada no tocante à declaração quanto à remuneração da contratada;
- b) no segundo, será declarada vencedora final da concorrência a licitante vencedora do julgamento final das propostas técnicas e das declarações quanto à remuneração das contratada e considerada habilitada.

Disposições contratuais

6.58 Ante as circunstâncias comentadas no subitem 6.3.4, o Edital, o PB e a minuta de contrato, conforme o caso, deverão replicar as disposições elencadas no modelo de Edital SECOM/PR, especificamente no tocante a: objeto do contrato e disposições conexas, vigência, recursos orçamentários e disposições conexas, obrigações da contratada e do contratante, fiscalização e aceitação, direitos autorais, liquidação e pagamento das despesas, garantia de execução contratual, sanções administrativas, rescisão contratual.

6.59 Por outro lado, as disposições explicitadas a seguir deverão ser acrescentadas ou modificadas em relação ao modelo de Edital SECOM/PR.

Valor contratual e recursos orçamentários

6.60 As disposições são as previstas no modelo de Edital SECOM/PR. Acrescentar que o crédito orçamentário para a execução dos serviços durante o exercício de 2024 consta da Lei Orçamentária Anual – 2024, a saber:

Funcional programática	Ação	Programa
20131003246410000	4641	0032

Objeto dos contratos

6.61 O art. 38, V, da IN SECOM/PR nº 1/2023 estabelece que o edital da contratação “deverá conter a relação exaustiva ou referencial dos serviços complementares que serão contratados para a execução do objeto, a fim de implementar formas inovadoras de comunicação aplicadas ao serviços descritos no inciso IV do art. 36, a exemplo de ferramentas tecnológicas específicas para distribuição, otimização de conteúdo, monitoramento, mensuração e avaliação de desempenho (analytics), parametrização e gestão de audiências, por ordem e conta do contratante”.

6.61.1 No ponto, este ETP optou por manter-se fiel ao § 1º, III, do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, em que se deverá espelhar a redação do objeto dos artefatos daqui derivados.

6.61.2 Como visto nos subitens 6.46.6.1 e 6.46.6.2 os aperfeiçoamentos redacionais revelaram-se necessários nas cláusulas de remuneração da contratada, não nas do objeto contratual.

Estrutura de atendimento em Brasília

6.62 A exigência de estrutura de profissionais para o atendimento do futuro contrato não é tarefa tecnicamente simples, sobretudo porque (i) o Ministério da Pesca e Aquicultura e seus homólogos anteriores nunca firmaram contrato com agência de propaganda; (ii) os ministérios não são facilmente comparáveis quanto à frequência de uso para elaboração de campanhas; (iii) inexistem modelos acadêmicos prontos para correlacionar as características dos contratos, mesmo na iniciativa privada, com equipes de profissionais, quanto à quantidade ou à formação.

6.62.1 Portanto, é natural que a prefixação do quadro de profissionais das agências sempre assuma algum grau de arbitrariedade. No caso deste ETP procurou- se espelhar nas disposições do Edital da concorrência do Ministério do Desenvolvimento Regional (subitem 6.43.1), e estabelecer cláusula contratual que permita correções que se comprovem necessárias ao longo da execução contratual.

6.62.2 Nesse sentido, a contratada deverá comprovar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, a contar da data da assinatura do respectivo contrato, que possuem, no Distrito Federal, estrutura de atendimento representada, no mínimo, pelos profissionais e respectivas qualificações abaixo descritos:

- a) 2 (dois) profissionais de atendimento, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- b) 2 (dois) profissionais de criação, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área;
- c) 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;
- d) 2 (dois) profissionais de mídia, nível sênior, com experiência comprovada a partir de 5 (cinco) anos na área; e
- e) 1 (um) profissional de análise de dados (business intelligence), nível sênior, com experiência comprovada a partir de 3 (três) anos na área.

Repasso de valores a fornecedores e veículos

6.63 Com vistas a evitar eventuais questionamentos relativos a pagamentos efetuados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura e não repassados tempestivamente pela contratada a fornecedores de serviços especializados e veículos, importante estabelecer o prazo de 5 (cinco) dias úteis, após o recebimento da ordem bancária do contratante à agência bancária pagadora, para que a contratada comprove a efetivação dos pagamentos.

Regime de Execução do Contrato

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

Garantia de execução contratual

6.65 A contratada deverá apresentar, no prazo de 20 dias, contados a partir da assinatura do contrato, garantia de execução correspondente a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor estimado para a execução dos serviços, de modo a não ultrapassar o limite estabelecido no art. 98 da Lei nº 14.133/2021, conforme cláusula decima segunda da Minuta Contratual.

Sanções administrativas

6.66 A análise das minutas contratuais consultadas no processo de benchmarking (subitens 6.4 e 6.4.1) evidenciam que as disposições sobre as sanções inerentes aos contratos não precisam se estender ao detalhamento do modelo de Edital SECOM/PR especificamente no tocante às tabelas previstas em seus subitens 11.3.1.1 e 11.3.1.2.

6.66.1 Os Editais das concorrências do Ministério do Turismo, do Ministério da Saúde, do Ministério da Cidadania, do BNDES, da Petrobras e do Banco Brasil são bons exemplos disso.

Outras obrigações da contratada

6.67 É conveniente acrescentar entre as obrigações da contratada as três cláusulas seguintes não previstas no modelo de Edital SECOM/PR:

- a) zelar para não incorrer em prática de atos que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme definidos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013;
- b) não tolerar ou compactuar com qualquer comportamento considerado corrupto, como o pagamento e/ou a cooperação com qualquer forma de suborno, a emissão ou aceitação de notas e faturas falsas, entre outros;
- c) observar, durante toda a execução do objeto do contrato, as diretrizes estabelecidas para a promoção dos recursos de acessibilidade previstos nas normas vigentes.

Briefing

6.68 Para o processamento do Briefing, cabe à Administração do Ministério da Pesca e Aquicultura observar o que estabelece a IN SECOM/PR nº 1/2023, a saber:

Art. 27. O Briefing é parte integrante do edital de licitação e estabelece as informações para que os licitantes elaborem suas propostas, seguindo as diretrizes do Anexo II.

§ 1º No âmbito do procedimento licitatório, o Briefing tem caráter temporariamente sigiloso, diverso dos demais documentos do processo licitatório, sendo a sua versão final aprovada pela autoridade competente e inserida no processo de licitação um dia antes da publicação do edital.

§ 2º O dirigente do órgão ou entidade, ou pessoa por ele formalmente designada, indicará em ato específico os responsáveis pela elaboração do Briefing, os quais assinarão termo de confidencialidade antes de iniciar os trabalhos.

§ 3º A divulgação antecipada e sem autorização do Briefing ensejará a adoção das medidas administrativas e penais cabíveis contra os responsáveis.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

7.1 Não se aplica à presente contratação a quantificação prévia e estimada de produtos e serviços, ao contrário do que ocorre com os serviços de natureza comum, que são constituídos por tarefas que podem ser executadas mecanicamente ou segundo técnicas, protocolos e métodos preestabelecidos e conhecidos. Os produtos e serviços desta contratação não estão disponíveis em catálogos padronizados com preços públicos conhecidos.

7.2 A utilização prática dos serviços de publicidade está sujeita às imprevisibilidades naturais de uma democracia ainda em processo de consolidação, sobretudo em um Ministério da Pesca e Aquicultura que trata de questões sempre sensíveis. Ainda que se buscasse delinear, tentativamente, os problemas, desafios e necessidades de comunicação durante a execução contratual, não há como antever as propostas de solução para as demandas, pois elas dependem das estratégias de comunicação a serem apresentadas pela agência contratada, segundo as especificidades adequadas a cada caso. Só no caso concreto será possível conhecer o tipo e a quantidade dos serviços a serem implementados.

7.3 Há bom tempo, nos autos do Processo TC 019.444/2005-2, o Ministro Relator, Marcos Vilaça, enfrentou essa questão, que sempre causou embarracos aos órgãos de controle, na tentativa de enquadrar os serviços de publicidade nas fórmulas seguidas pelas contratações da área de engenharia. O Relator iniciou seu Voto pertinente ao Pedido de Reexame interposto pela Advocacia-Geral da União, em face do Acórdão nº 2062/2006-TCU-Plenário, com a seguinte assertiva:

Por certo que não há contratação pública mais embaraçosa do que aquela que se refere à prestação de serviços de publicidade. É um objeto como nenhum outro, de detalhamento pouco previsível por ocasião da licitação, porque grande parte das necessidades de comunicação surge ao sabor de fatos sociais, políticos ou econômicos que vão se sucedendo inopinadamente ao longo da duração do contrato. Em complicação, diferentemente do que acontece na maioria dos setores produtivos, a atividade publicitária possui amarras legais no que tange à remuneração dos serviços e ao relacionamento entre anunciantes, agências e veículos de propaganda.

7.4 E mais adiante acrescentou, verbis:

70. Mas mesmo com o máximo de adaptação, é de se perguntar como que na licitação será possível prever todas as ações publicitárias que irão se desenvolver dentro de um contrato, para traçar-lhes o projeto básico e conhecer os custos de cada material e serviço que comporão a produção.

71. O contrato de publicidade não tem similar, e um dos motivos disto está na imprevisibilidade do que será necessário fazer. Ao mesmo tempo, abrange um serviço a ser executado de forma contínua, o que pode estender a sua duração para até 60 ou 72 meses. Como saber quais ações publicitárias serão requeridas daqui a três anos, por exemplo?

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 19.819.560,00

8.1 Com o advento da Lei nº 12.232/2010, as previsões orçamentárias para os dispêndios com serviços de publicidade passaram a seguir o que estabelece seu art. 21 “Serão discriminadas em categorias de programação específicas no projeto e na lei orçamentária anual as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública (...).

8.2 Em harmonia com tais disposições, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024 estabeleceu:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:
(...)

XI - publicidade institucional e publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade da administração pública federal;

8.3 Não é despiciendo lembrar que as necessidades reais de comunicação dos poderes públicos com a população, a rigor, sempre transcendem os valores que os orçamentos permitem despender. É assim nas três esferas da administração pública

8.4 Considerando que o Ministério da Pesca e Aquicultura tem pauta extensa e permanente de assuntos de grande interesse público a compartilhar com a sociedade brasileira, é plenamente possível estimar que serão necessários recursos da ordem de R\$ 19.819.560,00 (dezenove milhões, oitocentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta reais) para investir em campanhas publicitárias, tal como previsto no Plano de Contratações Anual.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

9.1 De acordo com o art. 2º da Lei nº 12.232/2010: “Para fins desta Lei, considera- se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação ...”.

9.1.1 Ou seja, caberá a contratada, de forma integrada, responder ao contratante por todas as atividades elencadas no normativo, dos estudos iniciais até a divulgação das ações pretendidas. Não se aplica, portanto, a figura do parcelamento da solução no caso concreto de contratação de agência de propaganda para prestação de serviços de publicidade continuados.

9.2 Nesse contexto, a contratação dos serviços especializados prestados por fornecedores da agência, previstos no § 1º, incisos I a III, do art. 2º da mencionada Lei, não se caracteriza como fracionamento da solução. A execução externa de partes complementares do objeto (produção e veiculação) é efetuada mediante a intermediação da agência contratada, por conta e ordem do contratante (no caso o Ministério da Pesca e Aquicultura), das quais decorre a supervisão da execução externa, que consiste na orientação, coordenação e controle da execução do objeto complemento, por parte da agência de propaganda.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

10.1 De acordo com o Decreto nº 6.555/2008, § 3º, as ações de comunicação do Executivo Federal compreendem as áreas de comunicação digital, comunicação pública, promoção, patrocínio, publicidade, relações com a imprensa e relações públicas.

10.2 As empresas prestadoras desses serviços especializados operam no amplo território da comunicação, mas se dedicam a espécies diferentes, complementares, que podem e devem dialogar para alcançar os objetivos e metas almejados pelos órgãos e entidades contratantes.

10.3 Nesse diapasão, o exame de possíveis correlações entre soluções de comunicação deverá voltar a ser feito quando de estudos destinados à contratação de outros serviços do espectro da comunicação, sobretudo no caso da comunicação digital, cujas atividades mais se aproximam (sem se confundir) com as atividades atinentes ao presente ETP (ver subitem 5.5).

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

11.1 A contratação pretendida está alinhada ao Plano de Contratações Anual do Ministério da Pesca e Aquicultura, com previsão, para 2024, de contratação de serviços de publicidade no valor de R\$ 3.300.00,00 (três milhões, trezentos mil reais).

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

12.1 As ações de comunicação do Executivo Federal, reguladas pelo Decreto nº 6.555/2008, devem ser desenvolvidas e executadas tendo em vista o alcance de objetivos como, por exemplo, dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas; divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais.

12.2 As competências previstas no Decreto nº 11.393, de 21 de janeiro de 2023 integram esse quadro de referências. Caberá ao Ministério da Pesca e Aquicultura mostrar o que está executando, pretende ou precisa executar, na tarefa de reconstruir o país em que está empenhado o Governo Federal.

12.3 Essa tarefa é dificultada por múltiplos fatores, a começar pela ‘concorrência’ de outras fontes de informação que expõem o cidadão a apelos de variadas ordens. Seu cérebro está saturado por mensagens emanadas das três esferas administrativas, agentes políticos e formadores de opinião, em disputa de espaço no cérebro das mesmas pessoas. Na prática, torna-se cada vez mais difícil atrair a atenção das pessoas e conseguir que compreendam as mensagens como o Governo Federal gostaria que o fizessem.

12.4 Nessa esteira, os objetivos de comunicação governamental a cargo do Ministério da Pesca e Aquicultura estarão mais próximos de serem atingidos, com eficiência e eficácia, a partir da pretendida contratação de agências de propaganda. Seus profissionais dispõem de conhecimentos técnicos e instrumentos capazes de oferecer as melhores respostas para a disseminação de conteúdos de comunicação, neste e nos próximos anos. É o trabalho dessas prestadoras de serviços que permitirá, com maior assertividade e economicidade, apoiada pelos técnicos do Ministério da Pesca e Aquicultura, eleger estratégias de comunicação mais adequadas para a composição da equação: o que dizer, como dizer, a quem dizer, quando dizer, que meios e ferramentas utilizar e quanto investir em cada ação publicitária específica.

13. Providências a serem Adotadas

13.1 Inexistem providências a serem adotadas no Ministério da Pesca e Aquicultura antes da formalização do contrato. Uma vez firmado, os serviços objeto do contrato serão prestados nas dependências da contratada e com recursos humanos e materiais de sua propriedade e de eventuais fornecedores especializados.

13.2 Caberá aos servidores da Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Pesca e Aquicultura ajustarem tempos e movimentos para a administração da contratação nos moldes pretendidos, os quais deverão estar capacitados para atuar como demandantes, interlocutores e, se for o caso, gestores e ou fiscais dos contratos.

13.3 Na medida das necessidades que vierem a ser detectadas, os integrantes da Assessoria devem manter parceria com os servidores da SECOM/PR, sobretudo em face das competências da Secretaria inscritas nos arts. 5º, 6º e 7º do Decreto nº 6.555 /2008. Na mesma linha, recomendável implementar trocas de experiências com gestores de contratos similares de outros integrantes do SICOM.

14. Possíveis Impactos Ambientais

14.1 A presente contratação não envolve impactos ao meio ambiente além dos que eventualmente decorram do funcionamento das agências de propaganda.

14.2 Guardados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a contratada deverá adotar práticas de sustentabilidade e de natureza ambiental no fornecimento dos serviços em harmonia com o art. 1º, II, da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5 /2008.

14.3 Assim, a minuta de contrato deve prever que a contratada na execução dos serviços, aplique boas práticas de sustentabilidade ambiental, de otimização de recursos, de redução de desperdícios e de redução da poluição, conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, observado, no que couber, o Decreto nº 7.746/2012.

15. Declaração da viabilidade

15.1 Esta equipe de planejamento declara viável a contratação de 01 (uma) agência de propaganda para prestação de serviços de publicidade ao Ministério da Pesca e Aquicultura, nos termos narrados neste ETP.

15.2 Sobre a forma de realização da licitação, a Lei nº 14.133/2021, art. 17, § 2º, estabelece que “As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”.

15.3 Por sua vez, a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 12/2023 assinala o que segue no tocante à fase externa dos certames cujo critério de julgamento seja o de melhor técnica:

Art. 2º É obrigatória a forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º.

Parágrafo único. Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

15.4 E a IN SECOM/PR nº 1/2023, editada logo após o advento da referida Instrução Normativa SEGES, dispõe:

Art. 8º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

15.5 Ocorre que, como resultado dos contatos realizados com as áreas técnicas intervenientes, revela-se impraticável, neste momento, que a licitação seja realizada na forma eletrônica, sobretudo porque o Ministério da Pesca e Aquicultura ainda não desenvolveu expertise para implementar o procedimento nesse formato. Como se pode deduzir do exposto neste ETP, esta contratação requer cuidados especiais, sobretudo no tocante ao sigilo da autoria das propostas técnicas não identificadas.

15.5.1 O exame mencionado no subitem 6.46.2.7, é suficiente para constatar a complexidade da implementação de certame da espécie na forma eletrônica.

15.6 Registre-se que a Portaria SECOM nº 8.038/2022, editada pelo então Ministério das Comunicações para disciplinar as contratações dos serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, de interesse dos integrantes do SICOM, previa em seu art. 12, § 1º, que as licitações deveriam processar-se “em plataforma disponibilizada pela SECOM para os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”. Contudo, a SECOM/PR, a que ora estão afetas as normas e instruções referentes às atividades de serviços de publicidade dos integrantes do SICOM, não previu na IN SECOM/PR nº 1/2023 a disponibilização de uma plataforma com tal propósito.

15.7 Por isso, em caráter excepcional, a fase externa do certame será implementada na forma presencial.

15.7.1 Em decorrência, as sessões públicas do procedimento serão registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo, devendo as gravações ser juntadas aos autos depois de seu encerramento, nos termos do art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

15.7.2 Conveniente adotar com boa prática o procedimento previsto no parágrafo único do art. 52 da IN SECOM/PR nº 1/2023: “O vídeo contendo a gravação da primeira sessão pública, será divulgado somente após a realização da sessão pública destinada à identificação da autoria das propostas técnicas(cotejo), com o fim de garantir que o teor apócrifo da proposta não seja violado antecipadamente”.

15.7.3 O Edital adotará os meios eletrônicos para os procedimentos que se revelam possíveis no tocante, por exemplo, a pedidos de esclarecimento, à impugnação, a recursos administrativos e à disponibilização das propostas, das atas, das planilhas de julgamento e outros documentos às licitantes.

15.8 Anote-se que os artefatos oriundos deste ETP deverão ser submetidos previamente à SECOM/PR, em atenção ao Decreto nº 11.362/2023, com a nova redação dada pelo Decreto nº 11.836/2023:

Art. 5º À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete: (...) VIII - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito da Secretaria de Comunicação Social:

a) os textos de editais de licitação e dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres a serem publicados e celebrados; e

b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida pela dispensa de licitação.

Parágrafo único. A competência de que trata o inciso VIII do caput abrange somente as contratações e instrumentos congêneres relativos a serviços de comunicação social, especialmente os de publicidade prestados por meio de agências de propaganda, os de comunicação digital, os de promoção ou live marketing, de comunicação institucional e aqueles conexos.

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

15.8.1 Para validação antes da publicação do instrumento convocatório do certame, referidos artefatos deverão ser encaminhados à SECOM/PR na forma da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023, nos seguintes termos:

Art. 12. A SECOM subsidiará os órgãos e entidades integrantes do SICOM na elaboração de minutas de editais, projetos básicos ou termos de referência para a contratação de serviços de comunicação institucional, de comunicação digital e de serviços de promoção.

Art. 13. Deverá ser previamente submetida à análise e aprovação da SECOM a minuta de edital de licitação destinada à contratação de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agência de propaganda.

§ 1º Para a análise prévia da SECOM, os documentos editalícios serão encaminhados em arquivo editável (formato.doc), para os seguintes endereços eletrônicos:

I - minuta de edital com todos os anexos, exceto o anexo referente ao Briefing: secom.editais@presidencia.gov.br; e

II - anexo referente ao Briefing (arquivo com senha ou criptografado): secom.briefings@presidencia.gov.br.

§ 2º A SECOM terá quinze dias úteis para análise e manifestação sobre as minutas de edital e seus anexos que lhe forem previamente submetidas.

§ 3º A validação dos aspectos procedimentais da minuta de edital, a análise técnica do seu conteúdo e a consequente aprovação pela SECOM, serão realizadas somente após a apreciação prévia do setor jurídico do órgão ou entidade responsável pelo certame.

§ 4º Após o recebimento do Briefing, na forma do inciso II, do §1º do caput, o setor competente por sua análise encaminhará ao órgão ou entidade responsável pelo certame, termo de confidencialidade referente às informações do Briefing.

16. Responsáveis

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

BRUNO JOSE ALMEIDA DE BRITO

Membro da comissão de contratação



Assinou eletronicamente em 22/01/2025 às 13:02:52.

MARIA BEATRIZ SANTOS SOARES DA SILVA

Membro da comissão de contratação

CRISTIANNE DE OLIVEIRA PINHEIRO BATISTA

Membro da comissão de contratação

17. Declaração de Viabilidade

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

17.1. Justificativa da Viabilidade

A viabilidade da presente contratação se demonstra viável em todos os aspectos, na medida em que será utilizado orçamento específico alocado no Ministério da Pesca e Aquicultura para esse fim e que o objeto da contratação é compatível com as competências institucionais deste Ministério, que possui em sua estrutura interna uma área técnica preparada para a condução dos serviços a serem prestados por intermédio da agência de propaganda contratada, bem como para a gestão e fiscalização do contrato.

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