

## **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

### **1. INFORMAÇÕES BÁSICAS**

Número do processo: 37.000.023/2023

### **2. APRESENTAÇÃO**

O presente estudo tem como objetivo analisar os elementos essenciais relacionados à licitação para contratação de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, com vistas a melhor atender às necessidades de comunicação publicitária do Governo do Estado do Amapá - GEA, bem como promover maior adequabilidade e segurança operacional à execução dos serviços, mitigando eventuais inconsistências com os dispositivos legais e normativos vinculados à matéria.

### **3. DISPOSITIVOS LEGAIS E NORMATIVOS VINCULADOS À CONTRATAÇÃO:**

- ⇒ Lei nº 4.680/1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda;
- ⇒ Lei nº 9.610/1998, que consolida a legislação sobre direitos autorais;
- ⇒ Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda;
- ⇒ Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- ⇒ Instrução Normativa-SEGES/MP nº 5/2017, que dispõe sobre as regras para contratação de serviços sob o regime de execução indireta;
- ⇒ Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023, que dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital, prestados a órgão ou entidade do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal - SICOM.

## **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

### **1. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO**

Compete à Secretaria de Estado da Comunicação do Amapá - SECOM formular e executar políticas e diretrizes no que concerne à comunicação do Governo do Estado, visando informar à opinião pública sobre programas e projetos executados pelo Poder Executivo, bem como planejar, coordenar e executar campanhas educativas e outras que estimulem o pleno exercício da cidadania de toda a população.

Para o desenvolvimento e a execução das ações de comunicação do GEA, entre elas a publicidade de natureza institucional e de utilidade pública, a SECOM dispõe de orçamento geral do estado, Unidade Gestora 090101 – Secretaria de Estado da Comunicação, Programa 09.101.1.24.131.0042.2569, Natureza de Despesa 33.90.39 e Fonte de Recurso 500.

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

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

Ressalta-se que, dentre as ferramentas de comunicação social, a publicidade absorve parte significativa dos investimentos públicos, na medida em que envolve a aquisição de tempos e espaços de mídia nos diversos veículos de comunicação e divulgação, para transmissão das mensagens do Poder Público Estadual aos amapaenses e toda população.

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

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

## **2. REFERÊNCIA A OUTROS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA SECOM:**

Anualmente, a SECOM formula o Planejamento Estratégico de Comunicação, um componente vital de suas responsabilidades institucionais, que inclui planejar, desenvolver e executar ações de comunicação do GEA. Este processo visa a utilização responsável de recursos públicos, procurando sempre a maximização de resultados.

Este plano estratégico abrange as atividades que serão realizadas pela equipe técnica da SECOM, bem como as contratações e/ou renovações necessárias, que englobam áreas como comunicação publicitária, comunicação digital e assessoria de imprensa.

Os serviços que serão adquiridos por meio deste processo de licitação serão de vital importância para a SECOM, ajudando no desenvolvimento das atividades de publicidade para vários projetos e ações contidos no Planejamento Estratégico. Além disso, eles também serão utilizados para responder a quaisquer novas solicitações feitas pelo Gabinete do Governador, Secretarias, Autarquias, Empresas e Fundações Estaduais.

## **3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO:**

### **3.1. Identificação do Objeto:**

A SECOM, no cumprimento de suas atribuições e competência, entre elas a promoção de publicidade de natureza institucional e de utilidade pública, é atendida com apoio técnico de agência de publicidade e propaganda contratada por meio de processo licitatório, para prestação de serviço de publicidade, conceituados nos termos do art. 2º da Lei nº 12.323/2010, como:

*“O conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.”*

E de acordo com o §1º do art. 2º da referida lei, “nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes”:

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

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

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

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

### 3.2. Modalidade e Tipo de Licitação

Nos termos da alínea ‘b’ do inciso XXXVIII do art. 6º da Lei 14.133/2021, será adotada a modalidade Concorrência, em face do valor estimado para a presente contratação.

Entende-se pertinente adotar o tipo “melhor técnica”, considerando que esta corresponde aos anseios da SECOM, ao possibilitar a contratação da empresa com a melhor qualificação técnica, entre as licitantes concorrentes, incentiva a criatividade e a inovação na área da publicidade. Ao realizar uma concorrência baseada na “melhor técnica”, as empresas estão cumprindo as disposições legais que visam promover o desenvolvimento e a excelência criativa no setor. As agências competem para apresentar as melhores ideias e estratégias, impulsionando a inovação e garantindo que as campanhas publicitárias estejam em conformidade com os princípios éticos e legais da profissão.

Dessa forma, a presente contratação apresenta enquadramento com os critérios estabelecidos na Instrução Normativa SECOM nº 1/2023 para adoção da “melhor técnica”, na medida em que, além de envolver um valor contratual expressivo, está vinculada a uma atuação publicitária abrangente, dados os públicos-alvo das ações a serem desenvolvidas, as praças a serem atingidas e os diversos meios de comunicação a serem utilizados.

Assim, em atendimento a Instrução Normativa SECOM nº 1/2023, será definido e prefixados pela SECOM no presente ETP os valores percentuais mencionados nos incisos de I a V do art. 36 da referida Instrução Normativa.

O objetivo de tal escolha é que a Administração Pública possa ter as agências mais qualificadas para o desenvolvimento intelectual da elaboração das peças publicitárias, pois essas serão vencedoras na proposta técnica, sem correr risco de que agências não tão qualificadas possam ganhar ao ser somado na composição final de proposta técnica e preço.

Assim, entende-se que ao definir os parâmetros financeiros da licitação, a Administração potencializará a sua contratação, obtendo o que há de melhor no mercado com um preço justo já pré-definido pela própria Administração.

Por fim, ressalta-se que a SECOM entende ser conveniente, oportuno e fundamentado a escolha da melhor técnica para a presente Licitação.

### 3.3. Agência a contratar:

A presente licitação seguirá as determinações e os ritos dispostos na Lei nº 12.232/2010 para a contratação de uma agência de propaganda.

### 3.4. Valor estimado da contratação

O valor global da presente contratação de serviços de publicidade está estimado em R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), com base nos dados constantes no orçamento geral do estado, Unidade Gestora 090101 – Secretaria de Estado da Comunicação, Programa 09.101.1.24.131.0042.2569, Natureza de Despesa 33.90.39 e Fonte de Recurso 500.

### 3.5. Apresentação e julgamento da Proposta Técnica:

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

A metodologia de julgamento das Propostas Técnicas, que determina a elaboração de justificativas escritas das razões que fundamentam as pontuações, se adequa com as regras da Lei nº 14.113/2021 e da Lei nº 12.232/2010 (art. 11, §4º, inciso IV e VI), fornecendo, assim, condições para um controle mais efetivo dos atos da Subcomissão Técnica, pelos órgãos de controle, e pelas empresas concorrentes do certame.

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

Em observância ao Acórdão TCU 1965/2017 - Plenário, também foram estabelecidos subquesitos, com as respectivas pontuações, para o quesito Capacidade de Atendimento, com vistas a agregar maior clareza e objetividade ao julgamento técnico.

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

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

Com respaldo na Lei nº 12.232/2010, art. 6º, inciso X, a presente contratação estabelecerá que as peças constantes dos quesitos Repertório e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação devam ter sido implementadas a partir de 1º de janeiro de 2019, ou seja, num prazo de 4 (quatro) anos. Tal exigência busca proporcionar condições isonômicas às agências concorrentes, apoiar o julgamento da Subcomissão Técnica e evitar que as agências apresentem trabalhos muito antigos que não correspondam às suas competências técnicas atuais.

### 3.6. Apresentação e julgamento da Proposta de Preços:

Para a Proposta de Preços deverão ser observadas as normas estabelecidas pelo Decreto nº 4.563/2002 e pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão da Atividade Publicitária (CENP), que contemplam condições diferenciadas de remuneração para a Administração

Pública, nos termos no inciso V do art. 6º da Lei nº 12.232/2010.

De acordo com esses dispositivos, nas contratações com o Setor Público e a depender dos valores que o anunciante pretende investir em mídia, determinadas formas de remuneração de agência podem ser reduzidas, como é o caso, a título exemplificativo, a ser estabelecido no presente certame.

Assim, diante do vulto estimado das compras de tempos e espaços publicitários a serem efetuadas pelo GEA, para elaboração da Proposta de Preços, as licitantes deverão apresentar seus preços sujeitos à valoração, da seguinte forma, a saber:

- a) Desconto de 70% (setenta por cento), a ser concedido ao GEA, sobre os **CUSTOS INTERNOS** dos serviços executados pela Contratada, baseados na tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Pará/Amapá, referentes a peça e ou material cuja distribuição não nos proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art.11 da Lei Federal nº.4.680/1965 e suas alterações:
- b) Em relação as atividades de relação entre as agências, anunciantes e veículos de comunicação, os demais serviços estão limitados aos seguintes descontos e honorários:
  - 1) 20% (vinte por cento) do desconto-padrão de agência concedido pelos veículos de comunicação e divulgação;
  - 2) 5% (cinco por cento) de honorários pela produção e execução técnica de peça e material cuja distribuição/veiculação não proporcione o desconto de agência;
  - 3) 3% (três por cento) de honorários pela criação/desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, não enquadradas em plataformas digitais, cuja execução não proporcione o desconto de agência;
  - 4) 5% (cinco por cento) de honorários pela renovação de direitos autorais, pela realização de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento e pela reimpressão de peças publicitárias;
  - 5) Na reutilização de peças, referentes à direitos autorais, por período igual ao inicialmente ajustado, o percentual a ser pago pelo Governo do Estado do Amapá em relação ao valor original dos direitos patrimoniais de autor e conexos será de no máximo 50% (cinquenta por cento). Para a reutilização por períodos inferiores, o percentual máximo será obtido pela regra de três simples.

Considerando os recursos digitais, cada vez mais utilizados na comunicação do Governo do Estado do Amapá, entende-se pertinente, ainda, prever nesta contratação uma remuneração específica para o desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, utilizadas para expandir os efeitos das mensagens e das ações, em consonância com novas tecnologias, conforme previsto no art. 21 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018 e praticado por outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nos seguintes termos:

- 6) 5% (cinco por cento) de honorários pela utilização de formas inovadoras em plataformas digitais, cuja execução não proporcione o desconto de agência.

Os honorários e o desconto está estabelecido em virtude da exigência do artigo 35 e parágrafo único, da Lei Federal nº.14.133/2021, a ser concedido ao CONTRATANTE sobre os CUSTOS INTERNOS DOS SERVIÇOS executados pela AGÊNCIA baseados na tabela emitida pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Pará/Amapá – SINAPRO/PA-AP a título de ressarcimento.

Como metodologia para determinação da Proposta de Melhor Técnica no âmbito dos procedimentos licitatórios, será aplicada a dinâmica prevista no art. 35 e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021 para concorrências do tipo “melhor técnica”.

### 3.7. Da tabela de referência dos custos internos

A licitação pública, como procedimento administrativo formal, permite ao poder público abrir disputa para a escolha da proposta mais vantajosa, considerando o objeto de seus interesses. No entanto, o processo de licitação para serviços de publicidade é desafiador devido à sua singularidade e complexidade.

Conforme o Manual "Licitações Públicas de serviços publicitários - Como preparar o processo licitatório", elaborado pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), extrai-se o seguinte:

*“as agências de publicidade são remuneradas pelos chamados “custos internos” pela criação desenvolvimento e produção interna, de acordo com a Tabela Referencial de Custos Internos editada pelo Sindicato das Agências de Propaganda de sua base territorial, assim como através dos honorários de produção eterna (realizada por terceiros fornecedores externos de serviços e suprimentos especiais de publicidade, tais como produção de audiovisual, produção fotográfica, produção gráfica, elenco, desenvolvimento de websites, etc), nessa Planilha de Preços Sujeitos à Valoração os editais estabelecem os percentuais máximos que podem ser cobrados pelas Agências de Publicidade, seja quanto aos “custos internos”, seja quanto aos honorários sobre produção e suprimentos externos, assim como os descontos mínimos sobre tais custos externos.”*  
(...)

- a) *Em relação aos custos internos, o desconto máximo sobre a Tabela de Custos Internos dos Sindicatos da Agência de Propaganda, eventualmente fixado pelos editais de licitação, deverá ser de até 50%.*

Devido à complexidade e natureza distinta dos serviços de publicidade, é impossível realizar uma pesquisa de mercado convencional ou definir preços acessíveis. É necessário compreender que a pesquisa de mercado para contratação de serviços predominantemente intelectuais não pode ser abordada da mesma maneira que os processos de compra comuns, serviços ou obras. Isso é evidenciado pela Lei nº 12.232/2010, que estabelece regras específicas para licitações de publicidade e dispensa a exigência de planilhas ou orçamentos de quantitativo e preços.

No presente processo licitatório, foi usado como referência a Tabela de Custos do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Pará (SINAPRO/PA), devido à ausência de sindicato similar no Amapá e à confiabilidade e fidelidade da tabela SINAPRO/PA como fonte de critérios de preço no mercado publicitário regional.

Assim, considerando a natureza especializada e complexidade dos serviços de publicidade, a pesquisa de mercado deve ser ajustada. No presente processo licitatório, a Tabela Referencial de Custos do SINAPRO/PA fornece uma base confiável para estimativa de preços. Com base no Manual "Licitações Públicas de serviços publicitários - Como preparar o processo licitatório", justifique-se a ausência de pesquisa de mercado tradicional neste caso, utilizando-se requisitos específicos e reconhecidos no mercado de publicidade.

Por fim, é fundamental frisar que a Tabela Referencial de Custos do SINAPRO/PA já tem a sua utilização como referências nas licitações no estado do Amapá, seja nas instituições públicas municipais, pelas Prefeituras Municipais do estado, seja por este Governo do Estado, como na Concorrência passada, seja até mesmo utilizada pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público do Estado.

### 3.8. Da licitação da forma presencial

A SECOM entende que para garantir a transparência, a lisura e o sigilo das informações a presente concorrência de serviços de publicidade deve ser em formato presencial, atendendo as diretrizes expostas pela Lei nº 12.232/2010 e da Lei 14.133/2021.

O modo presencial de licitação é indispensável por algumas razões principais. A primeira é a segurança das informações. Com os licitantes apresentados durante o procedimento, é possível assegurar a confidencialidade das propostas e garantir que não escapem vazamentos ou usos indevidos das mesmas. O processo em tempo real, com a presença dos interessados, dificulta a ocorrência de fraude ou qualquer irregularidade no processo licitatório.

O art. 5º da Lei de publicidade nº 12.232/2010 enuncia que as licitações de devem adotar, obrigatoriamente, os tipos melhor técnica ou técnica e preço. No presente caso, a SECOM adotou como explicado anteriormente o comprovou melhor técnica, em consonância com a Lei 14.133/2021. Portanto, é vedada a licitação cujo julgamento é baseado exclusivamente no preço.

No contexto da Secretaria de Comunicação Social (SECOM), o formato presencial da licitação é possível. Ele assegura a inviolabilidade das informações e evita o comprometimento do certo. Além disso, permite uma avaliação mais precisa das propostas, considerando a presença física dos licitantes, o que confere maior transparência e rigor ao processo.

Além disso, o registro em áudio e vídeo do certo, prática preconizada pela legislação vigente, será assegurado na licitação presencial. Esse registro contribui para uma maior transparência, criação de um histórico detalhado e acessível do procedimento, e fornece segurança para todos os envolvidos.

Por fim, é necessário registrar que a SECOM não detém equipamentos digitais e servidores de dados potentes que possam garantir o sigilo das entregas do envelope da via não identificada de forma online.

Por todos esses motivos, é justificada e necessária a adoção de uma licitação presencial para a contratação de serviços de publicidade.

### 3.9. Da contratação de 02 (duas) agências

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

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

A definição pela contratação de mais de uma agência de propaganda considera o volume e a diversidade de ações publicitárias a serem demandadas às contratadas pela SECOM, com os recursos destinados para esse fim.

Nesse sentido, adotou-se o estabelecido pelo art. 4º, II, da IN nº 01/2023 SECOM/PR na qual estabelece para fins de contratação de agência serão 02 (duas) agências de propaganda à partir de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), ou seja, 10% do valor de grande vulto estabelecido pela Lei 14.133/2021.

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

Entende-se, ainda, que a contratação de 2 (duas) agências de propaganda também promove o incremento da tempestividade da atuação publicitária governamental, ao tempo em que permite a execução simultânea e compartilhada de campanhas, maior flexibilidade na gestão de demandas e a necessária segurança para o Governo Estadual, no tocante à perenidade da prestação dos serviços.

3.10. Habilitação

Para participarem do presente certame, as licitantes deverão apresentar documentos e declarações que comprovem sua habilitação jurídica, sua regularidade fiscal e trabalhista, sua qualificação técnica e sua qualificação econômico-financeira.

3.11. Comissões de Julgamento:

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

- ⇒ **Comissão Permanente de Licitação**, a ser constituída e nomeada de acordo com as regras vigentes no GEA e designada de acordo com a Lei nº 14.133/2021, para administrar todo o processo licitatório;
- ⇒ Subcomissão Técnica, a ser constituída e designada exclusivamente para o julgamento das Propostas Técnicas, de acordo com o previsto no §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei nº 12.232/2010, a ser composta por pessoas formadas em comunicação, publicidade ou marketing, ou que atuem em uma dessas áreas.

Conforme disposto na Lei nº 12.232/2010 a presente licitação deverá adotar para a

composição da Subcomissão Técnica a quantidade mínima de 3 (três) membros, sendo um deles sem vínculo funcional com o GEA, com base nas experiências positivas vivenciadas em licitações anteriores.

Serão adotadas providências para o cadastramento de 9 (nove) nomes a serem submetidos a sorteio dos membros da Subcomissão Técnica, nos termos da Lei nº 12.232/2010, sendo a ordem de suplência sorteada entre os demais nomes remanescentes, para convocação nos eventuais casos de impedimento de algum dos titulares.

A condução dos demais procedimentos licitatórios será da competência da Comissão Permanente de Licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

### 3.12. Condições Contratuais:

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

Visando aperfeiçoar os dispositivos contratuais, em face das necessidades do GEA frente às novas tendências do mercado publicitário, a agência ficará à disposição do GEA com uma estrutura física na capital de Macapá, estado do Amapá.

No entanto, com vistas a garantir excelência na prestação dos serviços, além de um preposto, devem ser estabelecidos os quantitativos de profissionais para composição de uma equipe mínima no quadro da contratada, para atendimento imediato ao GEA.

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

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

Para aprimoramento das dinâmicas contratuais relacionadas à liquidação dos pagamentos será exigido que a contratada providencie um CNPJ no Amapá e estabelecido um prazo de 120 (cento e vinte) dias corridos para que as contratadas apresentem os documentos fiscais e de comprovação dos serviços.

Também será estabelecido um prazo de 5 (cinco) dias úteis, para comprovação dos

pagamentos realizados a fornecedores especializados e veículos de comunicação e divulgação.

Quanto à recomendação constante da alínea ‘d’ do subitem 2.6 do Anexo V da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, no sentido de definir uma forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento, com base no resultado, foram realizados alguns exercícios simulando uma mecânica similar ao Instrumento de Medição de Resultado (IMR), a ser aplicada no âmbito da execução contratual.

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

Dessa forma, não seria correto condicionar o pagamento integral da remuneração da agência aos resultados obtidos com a campanha, nem à qualidade técnica das ações publicitárias, pelos motivos acima expostos.

No entanto, o desempenho global das contratadas é periodicamente avaliado, conforme estabelecido no art. 56 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018 e a execução dos serviços é acompanhada e fiscalizada pelos gestores e fiscais do contrato, para o fiel cumprimento das cláusulas contratuais.

Por fim, com vistas a proporcionar maior controle por parte do GEA e segurança no uso dos investimentos públicos, ainda devem ser aperfeiçoados os dispositivos relacionados à comprovação das veiculações, no âmbito da execução contratual, estabelecendo a obrigação de a agência elaborar relatórios de checagem, com os dados brutos que os originou.

### 3.13. Definição e justificativa da natureza continuada do serviço

De acordo com o art. 15 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, os serviços prestados de forma continuada são:

*“Aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço*

*público ou o cumprimento da missão institucional.”*

A interrupção da prestação dos serviços de publicidade pode gerar danos ao GEA pela descontinuidade de atividades estratégicas previstas no planejamento da autarquia.

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

Assim, a interrupção dos serviços de publicidade prestados por intermédio da agência de propaganda deixaria o GEA impedido, temporariamente, de atingir uma de seus objetivos estratégicos no que diz respeito à transparência e a comunicação das ações para a população.

Dessa forma, considerando, ainda, a relevância das ações de publicidade no posicionamento institucional do GEA junto à sociedade, frente aos desafios e aos problemas que se apresentam no dia a dia, entende-se pertinente manter a previsão no edital da possibilidade de prorrogação dos contratos, por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta meses), conforme licitações anteriores, nos termos do artigo 105, da Lei nº 14.133/2021.

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

Esse entendimento está perfeitamente em linha com a posição do Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União Exmº Sr. Ivan Luz, segundo o qual “o primeiro intérprete de tais normas é seu próprio executor, o agente da Administração competente para aplicá-las” (extraído do artigo "A duração dos Contratos de Prestação de Serviços a serem executados de forma contínua", do 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).

### 3.14. Práticas de sustentabilidade como obrigação da contratada

A presente contratação deverá contemplar conteúdo específico vinculado às práticas de sustentabilidade pela agência de propaganda, no âmbito da Cláusula Quinta - Obrigações

da Contratada, nos termos do modelo de edital disponibilizado pela SECOM aos integrantes do SICOM, da seguinte forma:

*“adotar, na execução dos serviços, boas práticas de sustentabilidade ambiental, de otimização de recursos, de redução de desperdícios e de redução da poluição, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 7.746, de 2012.”*

3.15. Duração inicial do contrato

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

3.16. Transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas

Considerando que a capacidade técnica das licitantes é um dos quesitos julgados no âmbito do certame, não há, portanto, necessidade de transferência de conhecimento técnico da agência de propaganda ao término do contrato, já que ele é condição primordial para sua contratação.

3.17. Requisitos especificados que limitam a participação de fornecedores

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

De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.232/2010 o instrumento convocatório dessa licitação deve observar as exigências do art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

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

Por outro lado, a Lei nº 12.232/2010 determina, ainda, que a prestação de serviços de publicidade deve ocorrer, necessariamente, por meio de agências de propaganda.

#### **4. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES, ACOMPANHADAS DAS MEMÓRIAS DE CÁLCULO E DOS DOCUMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE**

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

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

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

Dessa forma, de acordo com o art. 6º da Lei nº 12.232/2010, o instrumento convocatório das licitações para contratação de serviços de publicidade deve observar as exigências do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 não sendo, porém, exigido um “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”, pela impossibilidade de que seja estimado previamente um quantitativo de produtos e serviços a serem prestados no decorrer da execução contratual, que dependem diretamente de cada solução publicitária aprovada.

O Planejamento Estratégico de Comunicação elaborado pela SECOM anualmente também não é capaz de fornecer subsídios para um levantamento prévio dos quantitativos estimados dos produtos e serviços a serem executados, na medida em que esses dependem das linhas criativas e das estratégias de comunicação a serem propostas pela contratada, no âmbito do desenvolvimento de cada campanha.

Por outro lado, a publicidade também é uma ferramenta utilizada pelo GEA para apoiar a superação dos desafios de comunicação enfrentados diariamente pelo Governo, os quais estão sujeitos às imprevisibilidades do cenário político, econômico e social.

#### **5. LEVANTAMENTO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR**

O objeto de contrato de serviços de publicidade encontra-se claramente definido no art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

Dessa forma a solução a ser contratada atende plenamente às necessidades do GEA e está

disciplinada pela Lei nº 12.232/2010. Atende ainda os termos dos artigos 16 e 17 da Instrução Normativa SECOM nº 3/2018, sendo a Publicidade uma das ferramentas de comunicação social estabelecidas no art. 3º do Decreto 6.555/2008, utilizadas pelo Governo Federal em sua política de comunicação, que se aplica também às demandas deste Governo do Estado do Amapá.

## **6. ESTIMATIVAS DE PREÇOS OU PREÇOS REFERENCIAIS**

A presente contratação não envolve o levantamento prévio das estimativas de preços dos produtos e serviços a serem praticados no decorrer da execução contratual.

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

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

## **7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO**

Nos termos do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, o objeto de um contrato de serviços de publicidade envolve:

*“O conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral”.*

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

*“I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento*

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

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

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

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

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

Deste modo, a partir dos estudos realizados, constata-se que, para a descrição da solução como um todo, pode-se afirmar que a propensa contratação será operacionalizada nos moldes até aqui estabelecidos pelo GEA, com destaque aos pontos abaixo discriminados:

- a) prazo de 5 (cinco) dias úteis para fins de comprovação, pela agência contratada, dos pagamentos realizados a fornecedores especializados e veículos de comunicação e divulgação;
- b) inclusão de obrigação à agência contratada de prever em seus contratos com empresas independentes de checagem o acesso do GEA aos relatórios e dados brutos que os originaram;
- c) exigência da contratada manterem estrutura física na cidade de Macapá, bem como constituírem e manterem, em conjunto, um Núcleo de Mídia;
- d) inclusão da necessidade da contratada utilizar um CNPJ do

Amapá nos processos de liquidação e pagamento; e

- e) adequação dos quantitativos de profissionais para composição de uma equipe mínima no quadro da contratada, para atendimento imediato e permanente do GEA;

#### **8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO, QUANDO NECESSÁRIO PARA A INDIVIDUALIZAÇÃO DO OBJETO:**

O parcelamento do serviço do objeto não se mostra tecnicamente viável, uma vez que é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade do serviço, uma vez que planejamento e execução permanecem a cargo do mesmo fornecedor. Visa-se também a garantia da unidade no trabalho de comunicação desenvolvido, pois os serviços listados são complementares na realização do serviço de comunicação integrada, não sendo assim objetos divisíveis, de naturezas distintas, que justifiquem uma separação por lotes com vistas à ampliação da competitividade.

A perspectiva de administrar diversos contratos por um único funcionário para serviços que são complementares entre si, implicará em prejuízo. É prática regular do mercado a prestação dos serviços desta licitação de forma simultânea. A divisão do objeto não implicará em ampliação da competitividade, uma vez que as mesmas empresas participarão da concorrência.

#### **9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS EM TERMO DE ECONOMICIDADE E DE MELHOR APROVEITAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS OU FINANCEIROS DISPONÍVEIS:**

Com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, o GEA pretende desempenhar, com maior eficiência, sua atribuição de orientar, assim como concretizar seu objetivo estratégico de relacionamento e comunicação com a sociedade, promovendo a difusão de informando a sociedade, além de apontar o que ainda pode ser feito pela melhoria na qualidade de vida da sociedade amapaense.

Ressalta-se que a expertise da agência contratada, com profissionais qualificados e instrumentos capazes de oferecer as melhores e mais inovadoras soluções publicitárias para apoiar a atuação do GEA, aliada com as dinâmicas de execução dos serviços previstas no instrumento contratual, possibilitam maior celeridade ao desenvolvimento da publicidade de utilidade pública e institucional e, conseqüentemente, melhor atendimento das suas necessidades de comunicação, no enfrentamento dos desafios institucionais vivenciados no dia a dia.

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

Nesse trabalho, o GEA prioriza o atingimento dos objetivos de comunicação estabelecidos para cada campanha, buscando atingir o maior número de público possível com as mensagens mais adequadas, com vistas a concorrer pela atenção e pelo entendimento do cidadão.

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

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

Dessa forma, com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, o GEA pretende agregar maior adequabilidade, qualidade e eficiência ao processo de implementação da política de comunicação do estado, trazendo maior transparência aos atos de gestão, além de contribuir para maior efetividade do exercício da cidadania pela população.

#### **10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES:**

Não se aplica, na medida em que, de acordo com as dinâmicas contratuais, a agência de propaganda fica responsável pela intermediação e supervisão da contratação de fornecedores especializados e de veículos de comunicação e divulgação necessários para o desenvolvimento das ações de publicidade, por ordem e conta do Governo do Estado do Amapá.

#### **11. DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO**

Considerando o conteúdo acima disposto, declaramos que a presente contratação

apresenta-se viável em todos os aspectos, na medida em que será utilizado orçamento específico alocado no orçamento geral do estado, Unidade Gestora 090101 – Secretaria de Estado da Comunicação, Programa 09.101.1.24.131.0042.2569, Natureza de Despesa 33.90.39 e Fonte de Recurso 500, sob responsabilidade da SECOM, para esse fim e que o objeto da contratação é compatível com as suas competências institucionais, que possui em sua estrutura interna uma área técnica preparada para a condução dos serviços a serem prestados por intermédio das agências de propaganda contratadas, bem como para a gestão e fiscalização do contrato.

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

#### EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Marcelo Barbosa  
CPL/SECOM

Milria Reis  
ADINS/SECOM

Simone Silva  
NAP/SECOM



Cód. verificador: 172798998. Cód. CRC: 40BC91F  
Documento assinado eletronicamente por **MILRIA PEREIRA DOS REIS**, ASSESSORA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL / SECOM, em 31/07/2023 10:17, **SIMONE DO SOCORRO DE AMORIM SILVA**, ASSESSOR TÉCNICO / SECOM, em 31/07/2023 10:17 e outros, conforme decreto nº 0829/2018. A autenticidade do documento pode ser conferida no site: <https://sigdoc.ap.gov.br/autenticador>

