



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES

Comissão Especial de Licitação

Brasília, 04/01/2022.

ESCLARECIMENTOS

Respostas aos pedidos de esclarecimentos referentes à **Concorrência nº 01/2021-MCTI**, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.

Pedido de Esclarecimento nº 1:

Ao analisarmos o edital, identificamos que a Remuneração que consta Clausula Oitava da Minuta do Contrato (Anexo IV do edital), não está contemplando todos os itens da proposta, ou seja faltou colocar o item “d” da proposta de preços.

d) honorários incidentes sobre os custos dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão desta licitante, referentes à criação, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias.

Resposta: O entendimento está correto. Apenas na cláusula oitava da minuta do contratado faltou mencionar o item “d” da proposta de preços.

Clausula oitava passa a ter o subitem:

8.1.4. Honorários de% (..... 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, à implementação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias.

No item 8.2 passa a ter a seguinte redação:

8.2 Os honorários de que tratam os subitens 8.1.2, 8.1.3 e 8.1.4 serão calculados sobre o preço efetivamente faturado, a ele não acrescido o valor dos tributos cujo recolhimento seja de competência da CONTRATADA.

Destacamos que isso não altera as condições da concorrência pois o item 14- Apresentação da Proposta de Preços e o Anexo II – modelo da proposta de preços estão corretos.

Pedido de Esclarecimento nº 2:

Na condição de amicus curie, apresento a seguir considerações que entendo merecem ser examinadas por essa Comissão Especial de Licitação com vistas a avaliar a conveniência e a oportunidade de introduzir alterações em algumas disposições no instrumento convocatório da Concorrência em epígrafe, com o propósito de afastar pontos de insegurança jurídica que podem comprometer o desenlace do certame.

I. Formas inovadoras de comunicação publicitária

Não desconheço a complexidade do trabalho inerente à elaboração de editais para as contratações da espécie, regulada por lei especial e por inúmeras normas infralegais de competência da SECOM/PR, ora vinculada ao Ministério das Comunicações. Por isso mesmo, os integrantes do SICOM são estimulados a adotar um dos modelos de edital disponibilizados na antiga página daquela Secretaria.

A última atualização desses modelos se deu em 12.02.2019. Ocorre que, após essa data, discussões entre SECOM e entidades representativas das agências resultaram em aperfeiçoamentos que só recentemente começaram a ser incorporados a editais publicados. E isso foi feito sem que houvesse alteração nos citados modelos.

Nessa trilha, novas disposições surgiram no Edital da Concorrência nº 01/2021, do MCOM, de 22.10.201. E em 02.12.2021, o Ministério da Saúde lançou o Edital da Concorrência nº 01/2021, que em muito se assemelha ao do MCOM.

Confrontado o Edital da Concorrência nº 01/2021 desse MCTI, publicado em 03.12.2021, com os mencionados no parágrafo anterior, contata-se que esse órgão, no tocante às formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas a expandir os efeitos das mensagens e das ações publicitárias, em consonância com novas tecnologias, não adotou as novas disposições alusivas (i) à Estratégia de Mídia e Não Mídia, (ii) à Apresentação da Proposta de Preços, (iii) ao Modelo de Apresentação das Propostas de Preços e (iv) às formas de remuneração das agências contratadas

I.1 Estratégia de Mídia e Não Mídia

O Estudo Técnico Preliminar (SEI/MCTI – 7505237) que serviu de embasamento técnico-jurídico para justificar essa contratação registra (grifei):

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

A despeito de o ETP ter registrado que as formas inovadoras de comunicação publicitária podem ser executadas no âmbito dos contratos resultantes da concorrência, a Administração deixou de consignar as disposições a ela pertinentes na elaboração do Edital, nos subitens 11.3.4 e 11.3.4.2.

Diante da crescente importância dessas formas inovadoras de comunicação publicitária nos planos de mídia, as agências de propaganda aguardavam com interesse que o MCOM/SECOM passasse a orientar os integrantes do SICOM a adotar as regras para sua implementação nas concorrências do Executivo Federal.

O ineditismo da inserção dessas regras no Edital da Concorrência do MCOM levou algumas agências a não perceberem que, finalmente, as agências de propaganda poderiam incorporar às suas propostas técnicas a execução dos serviços atinentes a redes sociais e a mecanismos de busca na internet. Nesse sentido, no Pedido de Esclarecimento nº 04, item ‘b’, uma das licitantes indagou (grifos acrescentados):

b) Considerando que a Agência não poderá programar veículos que não tenham tabelas de preços fixas, podemos entender que as redes sociais Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn e Youtube não deverão ser programadas, porque não possuem tabelas de preços fixas e atuam em forma de leilão. Correto?

Eis a resposta da Comissão Especial de Licitação do MCOM (grifos acrescentados):

RESPOSTA: O entendimento não está correto, na medida em que a publicidade em plataformas digitais, a exemplo da programação de publicidade nas redes sociais Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn e Youtube, se enquadra na categoria formas inovadoras de comunicação publicitária, devendo as licitantes observarem as disposições constantes da alínea ‘c’ do subitem 11.3.4.3, na proposição do subquesto Estratégia de Mídia e Não Mídia, o qual estabelece que “deverá ser informado o montante de investimento proposto pela licitante, no âmbito de sua estratégia, a ser utilizado como formas inovadoras de comunicação publicitária, para alcance dos objetivos previamente estabelecidos”.

Em resumo, desejável que essa CEL proceda à inclusão das especificações em comentário no Edital, de modo que as três concorrências em curso (do MCOM, do MS e do MCTI) sejam disciplinadas por regras similares. Despiciendo mencionar que as divergências entre os Editais podem comprometer o ritmo dos avanços nas mencionadas discussões com as entidades do mercado de publicidade e, assim, afetar a imagem no Executivo Federal nesse contexto.

1.2 Proposta de Preços

A ausência de disposições pertinentes às novas formas de comunicação publicitária em consonância com as novas tecnologias revela-se ainda mais grave no tocante às regras para Apresentação da Proposta de Preços (subitem 14.2 do Edital), ao Modelo de Apresentação das Propostas de Preços (Anexo III), e às formas de remuneração das contratadas (cláusula oitava da Minuta de Contrato).

No tocante a preços, a falha teve origem já na elaboração do ETP, que não pesquisou junto ao MCOM/SECOM quais seriam as regras necessárias à incorporação do aperfeiçoamento representado por essa nova categoria no âmbito da execução contratual, a despeito de ter registrado, como acima mencionado, que os serviços aderentes às novas tecnologias poderão ser executados no âmbito dos contratos “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.) ...” (grifei).

No Estudo Técnico Preliminar (SEI/MCTI - 6164992), que embasou a contratação do MCOM consta o que segue (grifei):

Dessa forma, com vistas a aprimorar os dispositivos contratuais relativos à remuneração das agências de propaganda (...) cabe o estabelecimento pela SECOM de mais dois honorários diferenciados pela execução de formas inovadoras (...) Assim, as regras de remuneração das agências de propaganda a serem estabelecidas na presente contratação serão as seguintes:

(...)

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

d) honorários pela criação/desenvolvimento de outras formas inovadoras de comunicação publicitária, não enquadradas na alínea 'c' acima disposta, cuja execução não proporcione o desconto de agência; (NOVO)

(...)

Neste caso, a ausência das aludidas disposições afetará negativamente atividades importantes da execução contratual, com notórios prejuízos para a eficiência e a eficácia da comunicação do MCTI com seus públicos de interesse. Além, como mencionado acima, de comprometer os avanços nas discussões com as entidades do mercado de publicidade e, assim, afetar a imagem no Executivo Federal.

Portanto, necessário que essa Comissão Especial de Licitação adote as medidas destinadas à correção do Edital.

II. Natureza da comunicação prevista no Briefing: PUP ou PI?

Afirma o briefing (desafio de comunicação) que o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) criou insegurança de parte da população, que acredita existir risco e falta de clareza quanto ao

acordo entre Brasil e EUA, que há inúmeras opiniões e versões conflitantes sobre o que constitui o AST, que alguns falam de entrega de Alcântara aos EUA, de negociações secretas, de ameaça à soberania nacional e, ainda, em fake news.

Acrescenta o briefing que o AST ainda deverá ser apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional para ter efeito legal e que “Não é possível determinar a velocidade da tramitação do texto. Há a possibilidade da assinatura no segundo semestre de 2020. Para fins desse briefing, será considerado que o texto foi aprovado ainda no segundo semestre de 2020” (grifei).

Com suporte nesse quadro de referências, o briefing estabelece que o objetivo geral de comunicação da campanha é “Esclarecer à população as razões da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST)”. E como objetivos específicos consigna: explicar o que é o AST e combater as notícias equivocadas divulgadas pela mídia e os boatos alarmantes disseminados nas redes sociais por meio do comitê Comunica Espacial. Entre os objetivos específicos também consta o de destacar os benefícios para a população e para o país decorrentes da assinatura do AST.

Tudo isso considerado, pode-se dizer, em apertada síntese, que o briefing, data venia, veicula doses de insegurança jurídica capazes de colocar em risco o certame.

Primeiro, por sua imprecisão, ao afirmar que (i) o acordo será apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional no segundo semestre de 2020 e que (ii) a campanha deverá destacar os benefícios para a população e para o país decorrentes da assinatura do AST. A data de apreciação pelo Congresso é imprecisão que até pode ser sanada com esclarecimentos às licitantes. Contudo, o mesmo não pode ser feito no tocante aos benefícios à população porque o briefing não diz quais são. E não cabe às licitantes inferir ou pesquisar quais sejam. Isso é tarefa da Administração, e precisa constar do briefing. Às licitantes cabe propor a melhor forma de comunicar aos públicos de interesse aquilo que estiver claramente consignado no briefing.

Entretanto, a questão mais relevante está relacionada à natureza da comunicação publicitária que deflui da narrativa do briefing. O desafio de comunicação e os objetivos de comunicação estão relacionados a uma campanha de publicidade de utilidade pública ou institucional?

O mencionado ETP relativo a esta Concorrência registra (grifos do original):

A IN 01/2017 da Secretaria Especial de Comunicação Social - Secom conceitua publicidade de utilidade pública e comunicação digital como:

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

Todos esses desafios justificam a contratação de serviço especializado de publicidade de utilidade pública.

Resta claro que o ETP carrou para os autos a conceituação correta, aderente à natureza da comunicação publicitária que lhe compete executar no âmbito da LOA: Publicidade de Utilidade Pública. Não por outra razão, o subitem 3.3 do Edital da Concorrência diz que as despesas correrão à conta do Programa de Trabalho 172637, Ação 4641, que corresponde exatamente à PUP.

Para que não pairassem dúvidas sobre a natureza da comunicação publicitária que poderá ser executada no âmbito dos contratos decorrentes desta concorrência, o ETP voltou a dizer (grifos de original):

Portanto, resta claro que a natureza da mensagem em uma campanha de publicidade possui o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos.

Muito importante registrar, em síntese, que o ETP percorreu o caminho correto para justificar a contratação em apreço. Contudo, não se pode dizer o mesmo do briefing, que se contrapõe àquele Estudo.

Com efeito, o longo enunciado do conceito de PUP de que trata a IN nº 1/2017 pode levar a entendimento diferente do veiculado pela norma. De fato, a Publicidade de Utilidade Pública “destina-se a divulgar temas (...), com o objetivo de informar (...) a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos” (grifei).

Portanto, é incorreto entender que a PUP é qualquer publicidade que se destine a divulgar temas de interesse social, com o objetivo de informar, mobilizar ... A finalidade precípua do conceito

de PUP é o de levar a população à “adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos” (grifei).

Ante o exposto, os objetivos de comunicação expressos no briefing não estão em consonância com as ações publicitárias conceituadas como PUP, porquanto, só podem ser consideradas campanhas de PUP as que levem a população a adoção de algum comportamento prescrito nas mensagens.

Ao revés, se os destinatários das mensagens nada precisarem fazer em resposta à campanha, estar-se-á diante de uma ação de Publicidade Institucional, como conceituada pela referida IN nº 7/2017, inciso I, ‘a’, do art. 4º: (... destina-se a divulgar atos, ações, programas (...)) com o objetivo de atender ao princípio da publicidade (...) de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas ...”

De novo, se o objetivo geral da campanha é o de “Esclarecer à população as razões da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST)”, esse esforço de comunicação só poderá ser executado pelo MCOM/SECOM, órgão que dispõe de crédito orçamentário específico, inscrito na funcional programática 24.131.0032.2017.0001, Ação 2017-Publicidade Institucional.

E não se alegue que a campanha constante do briefing é hipotética ou que se destina apenas a servir para o julgamento da capacidade técnica das licitantes, pois está previsto que a campanha de autoria das contratadas poderá ser veiculada. De fato, a minuta contratual desta concorrência, cláusula sexta, subitem 6.2, assevera: “A juízo da CONTRATANTE, a campanha publicitária integrante da Proposta Técnica que a CONTRATADA apresentou na concorrência que deu origem a este instrumento poderá vir a ser produzida e distribuída durante sua vigência, com ou sem modificações”.

Em resumo, caberia a essa Comissão Especial de Licitação rever o desafio de comunicação a ser superado pelo MCTI e os objetivos de comunicação a serem alcançados com o esforço de comunicação pretendido.

Resposta: Em atenção ao documento enviado, na condição de amicus curie, esta Equipe de Planejamento desde já, agradece a iniciativa que, sem dúvidas, contribui para o certame em andamento neste Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

Nos últimos anos, os atos normativos que regem as contratações dos serviços de publicidade, no âmbito da Administração Pública Federal, têm passado por frequentes alterações para serem ajustados ora às legislações voltadas para as compras públicas de uma maneira em geral, ora para contemplar as rápidas transformações do mercado de comunicação social. Todos os dias, os órgãos públicos são desafiados a adequar suas demandas e execuções dos seus serviços de comunicação, por conta dos avanços nos hábitos de consumo de informação pela população, sobretudo, diante do amplo acesso dos brasileiros às plataformas digitais.

Todos esses movimentos têm tido uma repercussão direta nos processos licitatórios realizados pelos órgãos públicos para contratação de serviços nestas áreas e, cada vez mais, tornam necessários que os certames com tais objetos sejam acompanhados e respaldados pela SECOM, que é o órgão que coordena a comunicação pública, no âmbito do governo federal.

Neste sentido, as áreas deste Ministério responsáveis pela Concorrência nº 01/2021 providenciaram junto à SECOM o acompanhamento de todo o processo de elaboração do edital pra esta licitação, bem como a aprovação da sua minuta final. Pode-se dizer que o edital apresentado neste certame foi analisado em conjunto com SECOM que, para além de oferecer suas contribuições também deu a ele o aval para que fosse publicado.

Tais informações são necessárias tendo em vista que V.S.^a sugere, no documento enviado a esta Comissão Especial, algumas alterações ao edital proposto para a presente Concorrência. Dentre elas destacam-se os itens que tratam das Formas Inovadoras de Comunicação Publicitária, no que se refere:

“à Estratégia de Mídia e Não Mídia; à Apresentação da Proposta de Preços; ao Modelo de Apresentação das Propostas de Preços e às formas de remuneração das agências contratadas”.

Ainda neste sentido, o documento enviado observa que o edital do MCTI não está em sintonia com dois outros editais publicados recentemente, sendo um do Ministério da Saúde e o outro do Ministério das Comunicações, ou seja, da própria SECOM.

Como V.S.^a reconhece no documento enviado, “os integrantes do SICOM são estimulados a adotar um dos modelos de edital disponibilizados na antiga página daquela Secretaria”. Isto é, os órgãos não são obrigados a acatar o modelo de edital sugerido pela SECOM aos certames.

Ainda assim, este Ministério realizou todo seu processo de elaboração do edital em sintonia com aquele órgão.

Em outro trecho do documento, V.S.^a faz observações quanto à natureza dos serviços previstos no briefing e faz o seguinte questionamento:

O “desafio de comunicação e os objetivos de comunicação estão relacionados a uma campanha de publicidade de utilidade pública ou institucional?”

Após tecer vários comentários acerca do que considera imprecisões do edital e avaliar que “o briefing veicula doses de insegurança jurídica capazes de colocar em risco o certame”, o documento enviado a esta Comissão analisa ainda que faltam informações sobre os benefícios gerados pelo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), questiona as informações sobre a tramitação do AST no Congresso Nacional, bem como reclama a ausência de um comando de Publicidade de Utilidade Pública (PUP), embora reconheça que os termos estão devidamente apresentados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) da presente Concorrência.

Neste sentido, esta Equipe de Planejamento compreende que longe de criar “insegurança jurídica”, ao apresentar uma análise conjuntural sobre o AST e sua repercussão assumindo, inclusive, “os ruídos de comunicação” criados por ocasião da assinatura, o que o briefing fez foi dar a dimensão do desafio proposto, sem qualquer subterfúgio que minimizasse as opiniões divergentes sobre o Acordo com os EUA.

No que tange às informações quanto à aprovação do AST pelo Congresso Nacional, o fato é que o briefing orientou no sentido de que fosse considerado o Acordo como aprovado pelo legislativo. Ou seja, no mérito, não resta dúvida quanto ao tratamento a ser dado.

Quanto aos benefícios do Acordo de Salvaguardas, eles são fartamente apresentados em vários trechos do Desafio de Comunicação. Apenas para ficar nos principais citados, conforme consta do briefing, destacamos que a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas representa a oportunidade de viabilizar a entrada do CLA no bilionário e crescente mercado espacial internacional. Toda a região adjacente ao Centro Espacial de Alcântara será beneficiada, com a criação de novas empresas, a ampliação do empreendedorismo e negócios de base local, dentre

eles, restaurantes, hotéis, postos de gasolina, barbearias, o que refletirá no fortalecimento do comércio e da prestação de serviços, inclusive, da cadeia do turismo.

Neste sentido, o texto apresenta os benefícios para o país, bem como tem o cuidado de mostrar como os diversos segmentos serão beneficiados com o AST, dentre eles, o Programa Espacial, o mercado da indústria aeroespacial e, principalmente, a população de Alcântara, que passará viver com um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social com o início das atividades comerciais do CLA.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado para este certame primou pela correção e pelo zelo, ao atentar para o conjunto de atos normativos que, juntamente com as demais peças do presente processo licitatório, resultaram na elaboração de um edital bastante claro e em sintonia com o que preconiza a legislação que trata das contratações de prestação de serviços no âmbito da Administração Pública Federal.

Portanto, o edital está de acordo com os termos do ETP, especialmente, no que concerne à natureza dos serviços a serem contratados, claramente, identificados como Publicidade de Utilidade Pública (PUP). Para tanto, consta no item 3.3 do edital que as despesas para atender a esta licitação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União para o exercício de 2021, na seguinte funcional programática: Unidade/Gestão: 00001/240133; Fonte: 100; Programa de Trabalho: 172637; Ação: 4641 e Elemento de Despesa: 39 PI:2000001C-3.

É verdade que a Publicidade de Utilidade Pública pressupõe o que se costuma chamar de um “comando de PUP”. Desta forma, o Desafio de Comunicação, ao propor informar à população e a todos os demais segmentos sobre o AST e seus benefícios sugere, claramente, que as soluções de comunicações a serem apresentadas pelas licitantes, além de passar suas mensagens, também indiquem as fontes para se obter mais informações. Neste caso, orientar e estimular a população a se informar é um inequívoco comando de PUP. Portanto, não há respaldo no briefing para se falar em Publicidade Institucional. Primeiro, porque fazer publicidade institucional não é uma atribuição/prerrogativa dos Ministérios, e segundo, porque o ETP deixa bastante evidente que os recursos empenhados, neste caso, são destinados à Publicidade de Utilidade Pública.

Portanto, esta Equipe de Planejamento, entende que as sugestões apontadas não apresentam fatos novos o suficiente para realizar alterações no edital em andamento. Naturalmente, esta

Comissão, no que lhe couber, fará por meio dos instrumentos previstos no edital, todos os esclarecimentos solicitados pelas licitantes e, até mesmo, prestará, proativamente, todas as informações que julgar necessárias ao bom andamento deste processo, bem como ao aperfeiçoamento do certame em curso.

Comissão Especial de Licitações do MCTI
Portaria nº 760, de 03 de agosto de 2021.