



## ANEXO V – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

### ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR ETP)

NÚMERO DO PROCESSO: GM-CP001/2025-CP

#### Referências:

- Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.
- Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e Agenciador e de Agenciador de Propaganda e dá outras providências.
- Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966, que aprova o Regulamento para a execução da Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965.
- Decreto nº 4.563, de 31 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento aprovado pelo Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966.
- Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.
- Normas-Padrão da Atividade Publicitária do Conselho Executivo de Normas-Padrão – CENP, acessível por meio do link <https://cenp.com.br/documento/normas-padrao-portugues>.

#### Necessidade da contratação

A multiplicidade dos meios e a criação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária destinadas a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com novas tecnologias solicita, cada vez mais, a presença e atuação da agência de propaganda e publicidade e seus prestadores de serviços na esfera pública. Escolher os veículos mais adequados, aperfeiçoar o uso das verbas; colher, criar, divulgar, mensurar, analisar e relatar os efeitos das mensagens, detectar riscos e administrar crises de imagens são tarefas que solicitam conhecimentos técnicos, dedicação e o tempo adequado. A blogosfera e as redes sociais multiplicaram os emissores e as informações e seus desdobramentos circulam em grande velocidade e alcançam públicos diversos que processam as mensagens de forma seletiva.

Nos dias atuais, o trabalho publicitário requer a soma dos meios tradicionais da comunicação *off-line* (TV, rádio, meios impressos), com as ações que consistem na criação e na convergência de conteúdos e mídias para a disseminação, interação, acesso e troca de informações na internet que caracterizam a comunicação *on-line*. Nos meios digitais são formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, a exemplo das redes sociais, dos sites de buscas e das plataformas (Facebook, Google, Instagram, Twitter, TikTok, Kway, LinkedIn e YouTube) cujos efeitos das mensagens devem ser mensurados com





indicadores-chave de performance (KPI) e métricas que possibilitem aferição, análise e otimização dos resultados.

Por certo a identificação, as soluções e os bons resultados no enfrentamento de problemas de comunicação que podem constituir um *case* de sucesso não é tarefa para amadores. A requerida transparência e publicidade pertinente dos projetos, programas, ações e serviços que constituem as políticas públicas de uma gestão municipal exigem a expertise e os conhecimentos técnicos de profissionais especializados na concepção, criação, produção e veiculação/exibição/distribuição de peças e materiais demonstrados em plano publicitário composto de programação, contendo valores absolutos e percentuais das inserções sugeridas por veículos e demais meios de divulgação, formatos das peças, períodos de veiculação, nomes de programas, faixas horárias e custos relativos (CPM, CPP, CPC).

Marçal Justen Filho, mestre e doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, advogado, árbitro e parecerista, destaca assim as características peculiares da atividade publicitária: “As atividades publicitárias retratam a conjugação da criatividade artística com a habilidade técnica – entendida a expressão para indicar a atividade de transformação de noções e valores teóricos e estéticos em instrumento de produção de um resultado prático e concreto. A publicidade exige essa habilidade de aplicação do conhecimento e da virtude abstrata, de modo a interferir sobre o mundo real para atingir um resultado material. Na publicidade, o resultado material buscado é a influência sobre a formação da vontade, do conhecimento e da conduta de um grupo relativamente indeterminado de pessoas. A questão é muito problemática porque a publicidade traduz de modo inafastável, uma produção criativa, que apresenta uma dimensão artística. A publicidade se caracteriza por uma permanente inovação, em que modelos e fórmulas tendem a exaurir-se com a repetição. A utilização de uma determinada solução de publicidade, por mais exitosa que se afigure em uma oportunidade, é um fenômeno datado. Nesse sentido, a publicidade é um fenômeno acessório e vinculado aos demais processos de transformação social. Para manter a sua eficiência, a publicidade exige contínua renovação.” JUSTEN Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Contratação de Publicidade da Administração. Lei nº 12.232/2010*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Em meio ao burburinho produzido pela multiplicidade de mensagens, e as diferentes formas de receber e interpretar dos diferentes públicos-alvo, a comunicação publicitária requer pronto atendimento e estratégias, táticas e planos de mídia *off-line* e *on-line* também capazes de combater as crises de imagem produzidas a partir da difusão de desabonadores conteúdos falsos, as Fake News.

Os inúmeros e diferenciados desafios de comunicação exigem qualificação técnica na formulação do planejamento e das adequadas estratégias de modo à obtenção dos desejados resultados e custos condizentes com os praticados no mercado. Nesse propósito destinam-se os esforços da publicidade com foco em temas de interesse social voltados a informar, educar, orientar e prevenir a população para a adoção de comportamentos que resultem benefícios individuais e/ou coletivos.

A complexidade e diversidade do trabalho de uma agência de propaganda e publicidade e o bom desempenho desejado nas soluções dos problemas de comunicação da Prefeitura de São Gonçalo do Nova Russas-CE justificam a contratação da agência de propaganda e publicidade e a escolha do certame licitatório na modalidade Concorrência, do tipo Melhor Técnica.





As Unidades Administrativas da Prefeitura de Nova Russas-CE responsável pela realização da licitação e a contratação dos serviços de publicidade e propaganda. É atribuição do gestor da pasta e seus colaboradores coordenar as atividades relacionadas à comunicação institucional da prefeitura, garantindo transparência e acesso à informação por parte da população.

### Identificação do Objeto

Os serviços são definidos nos termos do art. 2º da Lei nº 12.232/2010 como:

*Art. 2º 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, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.*

*§ 1º 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.*

Cabe esclarecer que os serviços referentes às novas tecnologias somente poderão ser realizados como formas inovadoras quando estiverem diretamente relacionados às ações de publicidade desenvolvidas na esfera da contratação. Também é oportuno definir que não estão restritos aos veículos de comunicação e divulgação do meio internet, tendo em vista que inovações e formatos não tradicionais podem ser concebidos para as plataformas *on-line* e *off-line*.

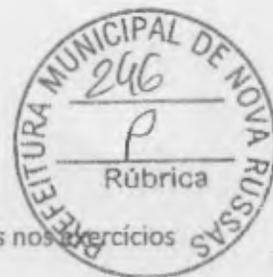
### Regime de Execução do Contrato

Os serviços objeto da contratação serão executados e entregues, mediante demanda, na forma de execução indireta e estarão condicionados à existência de disponibilidade orçamentária, respeitando o exercício financeiro, cujo valor não excederá os créditos orçamentários ou adicionais consignados à SEGOV.

### Valores de referência

Não existe um sistema oficial de referência de preços de mercado praticados pelas administrações públicas municipais do Estado do Ceará. A fixação do valor orçamentário pelo Município de Nova





Russas-CE, utilizará como parâmetros os valores praticados por outros entes municipais nos exercícios financeiros do primeiro ano (exceto Sobral) das últimas gestões, a saber:

Município	Edital	Modalidade	Tipo	Valor
Juazeiro do Norte	Edital nº 2022.11.22.1	Concorrência	Técnica e Preço	R\$ 2.640.000,00
Aracati	Edital nº 03.001/2021	Concorrência	Melhor Técnica	R\$ 2.500.000,00
Caucaia	Edital nº 2021.11.09.01	Concorrência	Melhor Técnica	R\$ 8.000.000,00
Sobral	Edital nº 2023	Concorrência	M doelhor Técnica	R\$ 4.000.000,00
Quixeramobim	Edital nº 00.002/2021	Concorrência	Melhor Técnica	R\$1.600.000,00
Russas	Edital nº 001.04.08.2021	Concorrência	Melhor Técnica	R\$ 1.500.000,00
Quixeramobim	Edital nº 00.002/2021	Concorrência	Melhor Técnica	R\$ 1.600.000,00

### Reajuste

O contrato não é condicionado a preços unitários e específicos e assim não abriga cláusula de reajuste. É procedente nessa questão citar as lições de Marçal Justen Filho:

*Os custos das campanhas publicitárias não são absorvidos de modo necessário e integral pela agência de publicidade. A Agência pode ser remunerada por serviços prestados diretamente. Mas uma parcela significativa dos serviços de publicidade é executada por terceiros, em relação aos quais a agência atua como intermediária. A disciplina da remuneração da agência de publicidade apresenta grande peculiaridade, não sendo assemelhada a qualquer outra espécie de contratação praticada pela Administração Pública.*

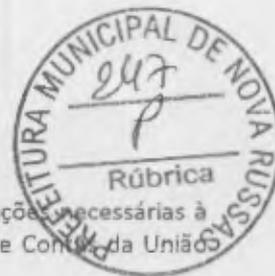
*A influência das práticas adotadas no setor privado relativamente à remuneração da agência reflete-se no âmbito do contrato administrativo. As soluções adotadas são variáveis, mas escapam ao padrão usual da contratação administrativa. Tal como será examinado adiante, admite-se a remuneração por custos internos e de criação, honorários percentuais por serviços de terceiros e o chamado "desconto-padrão". Essa última figura é bastante peculiar. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração – Lei nº 12.232/2010. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2020 p.362 e 365.*

As diversas formas de pagamento sinalizam que há pertinência em seguir os reajustes do mercado, a exemplo da tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Ceará (SINAPRO-CE).

### Briefing

O inciso II do art. 6º da Lei nº 12.232/2010 requer: "as informações suficientes para que os interessados elaborem suas propostas estabelecidas em um Briefing, de forma precisa, clara e objetiva". O Briefing, anexo ao Edital, informa as especificações técnicas dos produtos e serviços requeridos para o enfrentamento do desafio de comunicação proposto.





A dispensa da elaboração de um projeto básico não exclui a obrigatoriedade das informações necessárias à elaboração da Proposta Técnica pelos licitantes e está expressa em Súmula do Tribunal de Contas da União transcrita a seguir:

*A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do princípio da igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (Súmula 177 – TCU).*

### Participação de consórcios

Não há previsão de empresas reunidas em consórcio no edital. O fato de existirem no mercado publicitário empresas com expertises suficientes para concorrer individualmente à pretendida conta publicitária só aumenta o número de participantes e a competitividade e realça o custo-benefício. Também é pertinente considerar que possíveis divergências entre as agências estudadas poderiam causar prejuízos à comunicação da SEGOV.

### Participação de cooperativas

As características dos serviços de propaganda e publicidade e a diversidade de atribuições e qualificações técnicas requeridas dos profissionais envolvidos nos serviços não são compatíveis com as cooperativas, ou seja, empresas sem fins lucrativos.

### Vigência do contrato

O contrato terá a duração de inicial de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, mediante acordo entre as partes nos termos do art. 114 da Lei nº 14.133/2021, observado o limite de 5 (cinco) anos contados de seu início, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 da Lei, a saber:

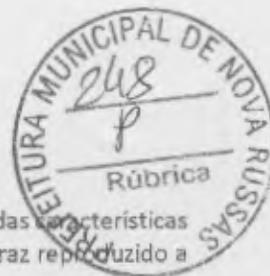
*Art.107 Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.*

### O caráter contínuo do serviço

A regra geral disposta no art. 105 da Lei nº 14.133/2021 é a de que a duração dos contratos “será a prevista no em edital”:

*Art. 105 A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão do plano plurianual, quando ultrapassar 1 (ano) exercício financeiro.*





O Tribunal de Contas da União – TCU entende que a definição de um serviço contínuo depende das características específicas de cada caso concreto. Nesse sentido foi o entendimento do Ministro Aroldo Cedraz reproduzido a seguir:

(...)

*Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.*

*Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma inteira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.*

Nesse passo é possível perceber os prejuízos com a interrupção da comunicação institucional destinada, por exemplo, a promover os esforços de vacinação, as matrículas e a “busca ativa escolar.” Cabe, pois o entendimento que alguns dos serviços da Prefeitura de Nova Russas-CE voltados para a comunicação institucional não podem ser interrompidos sob pena de comprometimento dos resultados pretendidos com as ações executadas.

#### **.Propostas de preços**

O capítulo II – Dos Procedimentos Licitatórios – da Lei nº 12.232/2010, Lei de regência desse certame licitatório, define em seu art.6º, inciso V e VI, a forma de apresentação da Proposta de Preços:

*Art. 6º*

*V – a proposta de preços conterá quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado publicitário.*

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

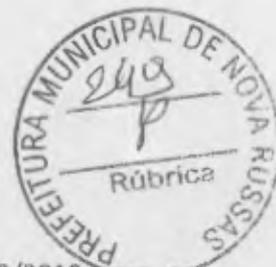
É oportuno aqui rememorar as lições do mestre Marçal Justen Filho ao afirmar: “As soluções adotadas são variáveis, mas escapam ao padrão usual da contratação administrativa. (...) Admite-se a remuneração por custos internos e de criação, honorários percentuais por serviços de terceiros e o chamado ‘desconto-padrão’. Essa última figura é bastante peculiar”.

#### **Capital mínimo**

A Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021 estabelece no art. 68, § 4º, que a Administração nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido equivalente a até 10% (dez) por cento do valor estimado para a contratação.

A exigência de capital social mínimo é um dos requisitos de habilitação econômico-financeira. Pode ser exigido pela administração nos procedimentos de licitação que realize o que se faz inclusive para garantia do adimplemento do futuro contrato.





### Conclusão

Os serviços de propaganda e publicidade previstos no art. 2º da Lei nº 12.332/2010 para os procedimentos licitatórios e para a execução contratual atendem às necessidades da Prefeitura de Nova Russas e as competências e suas Unidades Administrativas (Secretaria de Educação; Secretaria de Trabalho e Assistência Social; Secretaria de Saúde).

GUILHERME VIEIRA PINTO DA SILVA  
PLANEJAMENTO

