



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**PARECER N.º:** 5231/2024  
**PROCESSO N.º:** 2282/2024-COMPRAS.GOV-SECC  
**INTERESSADO:** SECC e SECOM  
**ASSUNTO:** Concorrência Pública

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA. TIPO DE LICITAÇÃO TÉCNICA E PREÇO. SERVIÇOS DE ESTUDO, PLANEJAMENTO, CONCEITUAÇÃO, CONCEPÇÃO, CRIAÇÃO, EXECUÇÃO INTERNA, INTERMEDIÇÃO E SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO EXTERNA, COMPRA DE MÍDIA E A DISTRIBUIÇÃO DE PUBLICIDADE. LEI FEDERAL N. 12.232/2010. UTILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI N.º 14.133/21. EDITAL UNIFORME. VIABILIDADE COM RECOMENDAÇÕES DE ESTILO.

## I. RELATÓRIO

Cuida-se de edital de Concorrência Pública a ser lançado pela SECOM, em conjunto com a SECC, visando a "Contratação Centralizada de Empresa para o fim de estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa, a compra de mídia e a distribuição de publicidade", apresentando as seguintes características e documentos de instrução:

(a) valoração máxima do serviço fixada em R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) por cada exercício;

(b) regulamente criada a Comissão Técnica para processamento e julgamento da Concorrência Pública e, por força do Decreto n.º 600/2024, a centralização do contratar dar-se-á sob responsabilidade da SECOM;

(c) o regime e tipo de licitação obedecem ao disposto na Lei n.º 12.232/10, aplicando-se, apenas complementarmente, a Lei n.º 14.133/21 e Lei n.º 4.680/65, ante a revogação da Lei n.º 8.666/93;



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E**  
**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

(d) critério julgamento técnica e preço com percentual de 70% e 30%, respectivamente, manifestando-se no *briefing* as informações necessárias para os licitantes, em substituição a Projeto Básico, ETP ou TR;

(e) o serviço será limitado para contratação de até 04 agências de propaganda e publicidade para intermediação;

(f) a contratação está inserida no PCA 2024.

## **II. MÉRITO**

Desde o ano de 2010, as licitações e contratações de serviços de publicidade passaram a ser regidas pela Lei Federal n.º 12.232/10, diploma que, a partir do reconhecimento das peculiaridades do mercado em referência, instituiu para o setor uma lógica própria em sede de licitações e contratações públicas, diferente daquela instituída pela então vigente Lei n.º 8.666/93: instituiu-se uma norma geral para segmento específico, o setor de publicidade.

Consoante anota ALINE CÂMARA DE ALMEIDA<sup>1</sup>, o novo diploma proclamou três objetivos específicos: a valorização dos profissionais, o fortalecimento das agências e a segurança ao mercado. Tais objetivos seriam atingidos através de dois valores fundamentais: o da livre competição de ideias e o da transparência nas contratações.

Desse substrato derivaram aspectos diferenciados da nova Lei comparativamente à Lei n.º 8.666/93 e agora à Lei n.º 14.133/21, *verbi gratia*: adoção obrigatória de licitação tipo "técnica" ou "técnica e preço" (art. 5º); substituição do termo de referência ou projeto básico por um *briefing* (art. 6º, II); proposta técnica composta de um plano de comunicação publicitária, não havendo que se falar em planilha de custos unitários (art. 6º, III); análise e julgamento das propostas técnicas por subcomissão

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. *Contratação de Serviços de Publicidade ou Propaganda*. In Boletim de Licitações e Contratos - Julho/2013. São Paulo: Editora NDJ.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

técnica, composta por profissionais da área e, em parte, por pessoas sem vínculos com o órgão ou entidade responsável pela contratação (art. 10, §1º); faculdade de, numa mesma licitação e sem que o objeto esteja dividido em lotes, sagre-se vencedora mais de uma empresa (agência de publicidade), as quais, de acordo com processo de seleção interna disciplinado pela licitante, executarão os serviços dentro do valor global que foi licitado (art. 2º, §§3º e 4º).

Para além - e isso é importante - a Lei n.º 12.232/2010 expressamente previu que a Lei n.º 8.666/93 (ou sua substituta diante da revogação pela Lei n.º 14.133/21) seria aplicada aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por ela de forma complementar, *verbis*:

***Art. 1º Esta Lei 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.***

***§2º As Leis n.ºs 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.***

É intuitivo, portanto, que no silêncio da Lei n.º 12.232/2010, e naquilo que não afronte sua lógica, aplicar-se-á o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, o que difere de aplicação subsidiária. A nova lei de licitações, inclusive, estabelece a aplicação de suas regras de forma subsidiária à Lei n.º 12.232/2010, conforme previsão do seu art. 186.

A primeira abordagem diz respeito em analisar a compatibilidade da Lei n.º 12.232/10 que indica os regimes de licitação), quando, atualmente, temos um cenário onde há convivência entre os regimes da Lei n.º 8.666/93, da Lei n.º 14.133/2021, da Lei n.º 10.520/2002 e também da Lei n.º 12.462/2011<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Em relação ao procedimento licitatório para contratação de serviços de publicidade, a lei dispõe, respeitadas as modalidades do art. 22 da lei n° 8.666/93, a obrigatoriedade de realização pelos critérios de melhor técnica ou técnica e preço - o que significa concluir que não há possibilidade de licitação pelo critério exclusivamente do preço.

Cumpre extrair desta previsão que **não há possibilidade de realização de licitação** para serviços de publicidade **através do Pregão**, primeiro porque a Lei menciona as modalidades da Lei n° 8.666/93, que não inclui o pregão (disciplinado pela Lei n° 10.520/2002) e, segundo, porque a Lei prevê expressamente a obrigatoriedade de realização pelos critérios de melhor técnica ou técnica e preço, e o Pregão, nos moldes da atual conjuntura, adota apenas os critérios de julgamento menor preço ou maior desconto.

**Correta**, portanto, **a adoção da Concorrência Pública** pela SECOM para delimitar o edital, o qual deverá "obedecer às disposições do art. 40 da Lei n° 8.666/93", com exceção das disposições atinentes aos anexos do edital, o projeto básico e/ou executivo e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários - já que a Lei n.º 12.232/10 prevê critérios específicos de apresentação de propostas.

O primeiro aspecto que merece destaque diz respeito à apresentação de documentos de habilitação apenas pelos licitantes classificados no julgamento final das propostas. Tal disposição nos remete à inversão de fases prevista na Lei n° 10.520/2002 e copiada na Lei n.º 14.133/21, em que as propostas são avaliadas primeiro, alinhando-se o edital conforme a Cláusula 16 (item 16.1).

Ademais, a Lei menciona que as informações suficientes para que os interessados elaborem suas propostas serão estabelecidas em um documento denominado briefing, constante no Anexo I do instrumento convocatório.

A proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no *briefing* e de um conjunto de informações referentes ao



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

proponente. Esse conjunto de informações será composto de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes.

Em relação à forma de apresentação de propostas, a lei prevê que as propostas de preços serão apresentadas em 1 (um) invólucro e as propostas técnicas em 3 (três) invólucros distintos, destinados um para a via não identificada do plano de comunicação publicitária, um para a via identificada do plano de comunicação publicitária e outro para as demais informações integrantes da proposta técnica. O edital da SECOM atende integralmente à Lei, conquanto prevê que os licitantes deverão apresentar 4 (quatro) invólucros (Cláusulas 9 e 10).

Como já dito alhures, as licitações de publicidade serão processadas e julgadas por comissão especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas, as quais serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.

Presume-se, portanto, que a Portaria n.º 12/2024 de fls.-e 129/130 atendeu tais requisitos, sendo que a Cláusula 12 do edital assegura tal vinculação normativa. **É de se atentar que os integrantes dessa subcomissão técnica não poderão participar da sessão de recebimento e abertura dos invólucros com as propostas técnicas e de preços.**

Essa subcomissão fará uma reavaliação da pontuação atribuída a um quesito sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% (vinte por cento) da pontuação máxima do quesito, com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas, de conformidade com os critérios objetivos postos no instrumento convocatório.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

A escolha dos membros da subcomissão técnica dar-se-á por sorteio, em sessão pública, entre os nomes de uma relação que terá, no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão, previamente cadastrados, e será composta por, pelo menos, 1/3 (um terço) de profissionais que não mantenham nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou entidade responsável pela licitação, conforme exposto linhas acima.

Com relação ao referido cadastro prévio, embora a Lei nº 12.232/2010 contenha a expressão "previamente cadastrados" (art. 10, § 2º), tem-se entendido<sup>3</sup> que este cadastro não precisa ser específico à finalidade de formação da subcomissão técnica responsável pelo julgamento das propostas técnicas nas licitações destinadas à contratação de serviços de publicidade, mas tão somente que ele seja prévio, ou seja, que já exista - e que seja pública a sua existência - antes da data do sorteio dos membros da subcomissão.

Registre-se a previsão da lei de que a relação desses nomes será publicada na imprensa oficial, em prazo não inferior a 10 (dez) dias da data em que será realizada a sessão pública marcada para o sorteio. **É incabível a escolha ad hoc dos membros que comporão a subcomissão** destinada à análise e ao julgamento das propostas técnicas nas licitações para contratação de serviços de publicidade. Fica o alerta.

É relevante descrever que as previsões legais do sorteio, da composição por no mínimo, o triplo do número de integrantes da subcomissão e sobre a impossibilidade de participar da sessão de recebimento e abertura dos invólucros com as propostas técnicas e de preços, tem por finalidade evitar que essas pessoas escolhidas busquem interesses escusos, de alguma agência de publicidade específica, direcionando a licitação e/ou efetuando julgamentos favorecidos nas propostas técnicas.

Quanto ao processamento e o julgamento da licitação, temos que o edital seguiu fielmente os comandos previstos na Lei 12.232/2010: (a) os invólucros com as propostas técnicas e de

<sup>3</sup> TCU. Acórdão 2568/2018 Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

preços deverão ser entregues à comissão na data, local e horário determinados no instrumento convocatório; (b) os invólucros padronizados com a via não identificada do plano de comunicação publicitária só serão recebidos pela comissão se não apresentarem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a licitante, prezando pelo princípio da ampla competitividade entre os licitantes e o julgamento impessoal e objetivo; (c) após esse recebimento, ocorre a abertura dos 2 (dois) invólucros com a via não identificada do plano de comunicação e com as informações do proponente, em sessão pública, pela comissão permanente ou especial; (d) posteriormente, há o encaminhamento das propostas técnicas à subcomissão técnica para análise e julgamento.

Aqui percebe-se a intenção do legislador em não permitir que os membros da subcomissão técnica saibam quem são os autores do plano de comunicação, posto que recebem a via não identificada. Assim, dificulta-se ainda mais a corrupção e a fraude no procedimento, além de promover a imparcialidade no julgamento da proposta técnica. Este também é o entendimento de JOEL MENEZES NIEBURH:

***"Quer-se que a avaliação técnica seja realizada às cegas no tocante aos seus autores e determinada pelo conteúdo das propostas e soluções e não pela identidade da agência de publicidade que o produziu. Dessa sorte, para fazer com que os responsáveis pela avaliação técnica não conheçam a identidade dos licitantes, o legislador tornou obrigatória a padronização dos elementos formais dos planos de comunicação."***

(Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 645)

Haverá, portanto, uma análise individualizada e julgamento do plano de comunicação publicitária, desclassificando-se as que desatenderem as exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório. Ao final, haverá a elaboração de ata de julgamento do plano de comunicação publicitária e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E**  
**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

De igual maneira, no que se refere às informações do proponente, haverá uma análise individualizada e julgamento dos quesitos, desclassificando-se as que desatenderem quaisquer das exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório bem como elaboração de ata de julgamento e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso.

A sessão pública ocorrerá para apuração do resultado geral das propostas técnicas, com os seguintes procedimentos: a) abertura dos invólucros com a via identificada do plano de comunicação publicitária; b) cotejo entre as vias identificadas e não identificadas do plano de comunicação publicitária, para identificação de sua autoria; c) elaboração de planilha geral com as pontuações atribuídas a cada um dos quesitos de cada proposta técnica; e d) proclamação do resultado do julgamento geral da proposta técnica, registrando-se em ata as propostas desclassificadas e a ordem de classificação.

Haverá a 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. 165 da Lei 14.133/21.

Além disso, haverá a abertura dos invólucros com as propostas de preços, em sessão pública, obedecendo-se ao previsto nos arts. 36 e 37 da Lei n.º 14.133/21, por ser licitação do tipo "técnica e preço"<sup>4</sup>.

O edital em tela prevê que será publicado o resultado do julgamento final das propostas, com valoração de 70% para técnica e 30% para preços, ex vi Cláusula 15.3, abrindo-se prazo para interposição de recurso (item 19.4), e convocação dos licitantes classificados no julgamento final das propostas para

---

<sup>4</sup> Importante destacar que, com a revogação da Lei n. 8.666/93, deverão ser aplicadas as regras recursais pertinentes, previstas na Lei n. 14.133/2021, tendo em vista o disciplinado em seu artigo 189, segundo o qual a NLLCA será aplicável às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

apresentação dos documentos de habilitação. Em seguida, haverá o recebimento e abertura do invólucro com os documentos de habilitação dos licitantes, em sessão pública, para análise da sua conformidade com as condições estabelecidas na legislação em vigor e no instrumento convocatório.

Reconhecida a habilitação dos licitantes, será homologado o procedimento e adjudicado o objeto licitado. É perceptível destacar que, durante o procedimento, é assegurado o direito à interposição de manifestação do licitante através de recurso, seja em relação ao julgamento da proposta técnica, em relação à proposta de preço, seja em relação à decisão sobre a habilitação, em perfeita consonância com os ditames constitucionais.

Em relação aos documentos técnicos que guarnecem a licitação, por refugirem ao controle meritório desta PGE, ficam apenas as balizas que devem ser observadas pelos agentes da contratação: atentar que o Plano de Comunicação Publicitária deve fazer parte da proposta técnica do proponente, apresentado em 2 (duas) vias, uma sem a identificação de sua autoria e outra com a identificação, sendo que será vedada a aposição, a qualquer parte da via não identificada do plano de comunicação publicitária, de marca, sinal ou palavra que possibilite a identificação do seu proponente antes da abertura do invólucro.

Dele, por força do art. 7º da Lei 12.232/10, devem fazer parte o (a) raciocínio básico, (b) a estratégia de comunicação publicitária, (c) a ideia criativa; e (d) a estratégia de mídia e não mídia, em que o proponente explicitará e justificará a estratégia e as táticas recomendadas, em consonância com a estratégia de comunicação publicitária por ela sugerida e em função da verba disponível indicada no instrumento convocatório, apresentada sob a forma de textos, tabelas, gráficos, planilhas e por quadro resumo que identificará as peças a serem veiculadas ou distribuídas e suas respectivas quantidades, inserções e custos nominais de produção e de veiculação.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E**  
**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

O processo concorrenciais em análise, obrigatoriamente, desaguará na contratação de agências de propaganda, disciplinadas pela Lei n.º 4.680/1985 e que tenham certificado de qualificação técnica emitido pelo Conselho Executivo de Normas-Padrão (CENP), mostrando-se igualmente acertado o instrumento convocatório no quesito habilitação e regras de qualificação técnica.

A adjudicação do objeto da licitação pode ser feita a mais de uma agência de propaganda, sem a segregação em itens ou contas publicitárias, mediante justificativa e desde que instituído um procedimento de seleção interna entre as contratadas, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial.

Por fim, mesmo diante do art. 17, §2º da Lei n.º 14.133/21 que determina, como regra, a realização das licitações (modalidade que for) de **forma eletrônica**, admitindo, em caráter excepcional, **atos presenciais**, quando motivados pela autoridade, o caso está igualmente amoldado ao estabelecer sessões presenciais, conforme Justificativa de fls.-e 136/139, conquanto a recepção de envelopes não identificados e todo o plexo de sigilo para evitar favorecimento de agências impedem a adoção do rito eletrônico.

### III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, levando-se em conta as prescrições supra, **opino** pela **possibilidade do lançamento do Edital de Concorrência**, sob o aspecto licitatório e **respeitadas as recomendações supra**, na forma deste opinamento.

É o Parecer, à consideração superior.  
Aracaju/SE, 13 de setembro de 2024.

VINICIUS THIAGO  
SOARES DE OLIVEIRA

Assinado de forma digital por  
VINICIUS THIAGO SOARES DE  
OLIVEIRA  
Dados: 2024.09.13 13:09:21 -03'00'

*Vinicius Thiago Soares de Oliveira*

Procurador do Estado de Sergipe

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocs Sergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: 34W3-JMAP-5A6O-2TKE



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 03/07/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- VINICIUS THIAGO SOARES DE OLIVEIRA 13/09/2024 13:09:21 (Certificado Digital)