

Brasília, 19 de agosto de 2019.

À Vossas Excelências,

Sr. Samy Liberman - Subsecretário de Comunicação Digital da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República

Sr. Glen Valente - Secretário de Publicidade e Promoção da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República

Sra Maria Lúcia Valadares e Silva - Secretária de Gestão e Controle da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República

Assunto: Contratação de serviços de comunicação digital

1. Em nome das agências filiadas e da diretoria da Associação Brasileira dos Agentes Digitais – ABRADI/DF, vimos a vossa presença agradecer as audiências concedidas nos dias 24 e 30 de Julho de 2019 para dialogar e manifestar nosso posicionamento relativo à contratação dos serviços de comunicação digital.
2. Inicialmente, cumpre-nos salientar que a ABRADI é uma entidade independente, sem fins lucrativos, que tem como missão representar os interesses dos agentes digitais brasileiros.
3. O trabalho desenvolvido pela associação tem por objetivo o desenvolvimento, normatização, acultramento e profissionalização do mercado corporativo de soluções de comunicação digital, conforme consta da nossa missão, visão, valores e finalidade estatutária (Anexo I).

4. Para isto, a ABRADI tem a tarefa de colaborar com os poderes públicos em assuntos de interesse técnicos e profissionais que impactam diretamente o segmento de comunicação digital, representando, de forma legítima, os interesses de seus associados.

I. A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO DIGITAL

5. O modelo de edital de Comunicação Digital vigente desde 2009, passou por um longo processo de amadurecimento. Boas práticas foram obtidas com sua utilização em diversos órgãos como: Caixa Econômica Federal, Agência Nacional de Águas, INCRA, Banco do Brasil, Banco Central, entre outros. Porém, entendemos que o catálogo de produtos e serviços que faz parte integrante do modelo sempre necessitará de aprimoramento, considerando o surgimento de novas ferramentas digitais que se comunicam com o público/cidadão de maneira muito mais eficiente e econômica. Por isso, a ABRADi está na fase de conclusão do trabalho que reuniu os representantes das principais regionais dos estados brasileiros na atualização e aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelos seus mais de 640 agentes digitais brasileiros.

6. Diferentemente do que se imagina, a Comunicação Digital tem se consolidado menos como canal e mais como estratégia que privilegia o conteúdo personalizado, a solução multicanal e a interação full time com o público, características muito distintas da mídia tradicional.

7. Em uma sociedade altamente conectada à internet, o número de brasileiros que utilizam plataformas e tecnologias digitais tem crescido de maneira substancial, por isso, canais digitais — como sites, blogs, buscadores online, redes sociais, e-mail, aplicativos de mensagens e outros —, se tornaram essenciais nas estratégias de comunicação de empresas e governos, que vem utilizando cada vez mais esses recursos.

8. Na área governamental, as plataformas e tecnologias têm sido utilizadas para prestar informações, mobilizar, engajar, educar e oferecer facilidades por meio dos serviços on-line e soluções digitais disponibilizados aos cidadãos.

9. A forma de consumir informação pelo meio internet também reflete a velocidade de inovação do meio e a necessidade de que os agentes de comunicação se mantenham atualizados para produzir conteúdo e soluções que correspondam às mudanças de comportamento.

10. Esse contexto da comunicação digital, que se transforma a cada dia em uma velocidade acelerada, requer um constante olhar sobre as inovações e a adoção de iniciativas que levem as informações até os cidadãos, criando um mecanismo de entrega qualificado e um conjunto de serviços por meio de diferentes plataformas que os auxiliem em seu pleno exercício da cidadania.

11. A comunicação publicitária, por muitos anos, foi de mão única. O anunciante comunicava algo, esperando que sua mensagem chegasse ao seu público. Hoje, o cidadão espera mais do que simplesmente a transmissão de informação, há a necessidade e o anseio de interação, de ser e fazer parte da informação, seja criticando, elogiando ou simplesmente compartilhando o conteúdo.

12. Esta mudança comportamental faz parte do processo que deu ao cidadão brasileiro mais voz e poder de influência social, política e econômica. Hoje, fala-se em um “e-cidadão”, conectado, presente, com ânsia em participar e em ser visto, notado e ouvido. Trata-se de um usuário que cobra, exige e demanda, quase tudo pelo ambiente digital. Um cidadão que compartilha e retuíta, reposta, reconecta. Esta transformação independe de sexo, classe social, escolaridade, credo ou raça. Em alta ou baixa escala de velocidade de dados, com telefones pré ou pós pagos, em casa ou no trabalho, a verdade é que, neste novo formato, todos estão, de alguma forma, conectados.

13. A título de informação, dados da Hootsuite de 2019 comprovam que no Brasil existem mais de 215 milhões de celulares, portanto, mais aparelhos que pessoas. Isto significa mais de 149 milhões de conectados digitais, 140 milhões de usuários de redes sociais, sendo que, destes, 130 milhões acompanham perfis pessoais das redes sociais pelo celular.

14. A necessidade de entender o cidadão brasileiro é gritante, não apenas pelo mercado, mas também pelo Poder Público. A partir daí o uso dessas informações para antecipar ações e entregar o que é esperado pelo público é primordial para efetividade de qualquer ação. Fontes de informações brotam de todos os lados: os dados próprios, pesquisas, menções públicas nas redes sociais, os seguidores nos perfis sociais, quem viu ou clicou nos anúncios, cruzando com informações de

acessos no site todas outras possíveis formas de monitorar com ferramentas de uso da comunicação digital.

15. Philip Kotler, professor universitário e principal referência em marketing, define o novo momento como o Marketing 4.0, o novo marketing tem a finalidade de, através da combinação e integração dos meios de comunicação offline do Marketing Tradicional e online do Marketing Digital, gerar confiança e fidelidade no cliente. Através desta estratégia denominada "omnichannel" ou uma estratégia de entrega 360º se espera obter uma experiência transparente e coerente e, além disso, uma relação múltipla entre marca/governo e consumidor/cidadão.

16. Segundo o autor, o Big Data é uma das novas tecnologias adotadas pelo Marketing 4.0. Com a captação e gestão correta dos dados é possível entender os consumidores e assim as marcas poderão fazer previsões de pedidos antes que o consumidor o faça efetivamente. A mesma lógica se aplica à comunicação governamental, uma que a partir da análise e gestão correta dos dados é possível entender melhor os anseios e necessidades do cidadão de modo geral.

17. Porém, é claro o entendimento de que não basta aplicar a inteligência de dados e a comunicação digital apenas nos períodos em que campanhas publicitárias estejam veiculando. Com a perspectiva de complementariedade e integração da comunicação digital com os meios tradicionais de comunicação, observa-se uma evolução quantitativa e qualitativa das ferramentas de comunicação digital, refletindo o crescimento da relevância das plataformas e tecnologias digitais no Brasil e no mundo.

18. A transformação digital está presente nas relações humanas e esta revolução não acontece apenas porque a sociedade adotou novas ferramentas, mas especialmente porque ela está adotando novos comportamentos.

19. O uso das ações de comunicação digital pelo Governo Federal tende a contribuir nos objetivos de reafirmar uma comunicação governamental mais qualificada, efetiva e cidadã, de forma a agregar maior transparência, relacionamento e racionalidade na interação entre o governo e a sociedade.

20. Para elucidar o assunto, vamos citar em exemplo: um departamento de trânsito pode realizar um estudo de viabilidade e optar por digitalizar um determinado serviço. Com isso, investe em estudos de business intelligence e no desenvolvimento de um aplicativo móvel para a emissão de multas e de carteiras digitais para motoristas. O aplicativo deve apresentar interface voltada a todos: jovens, adultos, idosos e deficientes. A nova solução precisa ser bem estudada, bem desenvolvida e bem divulgada; e nada melhor do que a própria internet para isso. Assim, além de tornar um serviço digital atrativo, um fornecedor de comunicação digital deve ser capaz de implementar essa solução e, ainda, customizar a ação nas propriedades digitais do órgão e oferece-la por meio de uma divulgação em sites de busca e nas redes sociais. Esse fornecedor deve ter capacidade técnica de promover ao órgão público otimização de recursos, controle da prestação de serviços, agilidade no atendimento e melhora no relacionamento com os cidadãos.

21. Para a entrega do projeto exemplificado acima, os serviços incluiriam planejamento estratégico, estudo de experiência do usuário, construção de interfaces, aplicações móveis, estudo da régua de relacionamento, estudos e integração de CRM, ciência de dados, antropologia, design, tecnologia, inbound marketing e relacionamento. Serviços esses que não são essenciais de uma agência de publicidade e propaganda, pois não estamos nos referindo apenas à divulgação do projeto/serviço e sim ao desenvolvimento, atendimento, estudos e acompanhamento de resultados dele.

22. Ainda cabe destacar que as plataformas e tecnologias digitais oferecem uma maior eficiência e eficácia na comunicação, já que possibilitam a divulgação de conteúdos distintos para alcançar os diferentes perfis dos públicos-alvo de uma ação de comunicação, além de possuírem um custo menor, por atingirem diretamente os públicos almejados, sem dispersão da informação e, conseqüentemente, dos investimentos.

23. Considerando a relevância do assunto otimização dos investimentos, cabe destacar que no modelo de remuneração dos contratos de comunicação Digital, os fornecedores não são remunerados por honorários e sim pelos serviços efetivamente executados, comprovados e atestados. Inclusive para a distribuição e gestão de conteúdos para os veículos de mídia.

II. CONTEXTO HISTÓRICO:

24. Há pouco mais de dez anos, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal realizavam um único processo licitatório e contratavam serviços de publicidade e propaganda, cujo contrato servia de guarda-chuva para todas as demais contratações, dentre elas os serviços de assessoria de imprensa, relações públicas, *live marketing*, eventos e comunicação digital.

25. Diante de tal cenário, o TCU, em análise formal, determinou aos órgãos integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - SICOM que se abstivessem de firmar esse tipo de contrato e passassem a realizar licitações independentes, para cada um dos objetos pretendidos, conforme item 9.1.5 do Acórdão 2.062/2006-Plenário:

“9.1.5. assegure que os integrantes do Sicom realizem licitações independentes, sem a intermediação das agências de propaganda, para a contratação dos seguintes serviços:

9.1.5.1. assessoramento e apoio na execução de ações de assessoria de imprensa, relações públicas, promoção e patrocínios;

9.1.5.2. organização de eventos;

9.1.5.3. planejamento e montagem de estandes em feiras e exposições; e

9.1.5.4. outros serviços destinados ao atendimento das necessidades de comunicação do contratante;”

26. Ainda em razão do presente julgado, foi publicada a Lei nº 12.232/2010 a qual impediu a utilização dos contratos guarda-chuva e definiu o serviço de publicidade e suas possíveis atividades complementares da seguinte forma:

*“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.” (g.n.)

27. Além de definir o objeto, no parágrafo 2º do mesmo artigo, a lei especificou os serviços que devem ser contratados de maneira independente:

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

28. A posteriori, houve a determinação do TCU na representação formulada pela empresa L2W3 Digital Eireli, com pedido de cautelar suspensiva, sobre possíveis irregularidades na Concorrência nº 4/2015, conduzida pela Agência Nacional de Águas (ANA), no tipo melhor técnica, sob o regime de execução indireta por empreitada por preço unitário, com o objetivo de contratar a prestação dos serviços de planejamento, produção e execução de soluções de comunicação digital determinando que a SECOM analisasse a oportunidade de incorporar as boas práticas do processo licitatório para contratação dos serviços de publicidade nas licitações de comunicação digital no conforme o Acórdão nº 6227/2016.

29. Cumprindo o mandamento do TCU e o seu papel de regular os órgãos de Comunicação do Governo Federal, a SECOM/PR editou a Instrução Normativa nº 1, de de 27 de julho de 2017, disciplinando o campo de atuação de cada disciplina nas diferentes áreas da comunicação, conforme ressaltamos no ANEXO II.

30. Dadas as circunstâncias e peculiaridades de cada um dos ramos que envolvem a comunicação do Governo Federal, a SECOM/PR passou a editar, de forma individualizada, Instruções Normativas no intuito de regulamentar e estruturar não apenas a execução do serviço, mas também o formato de contratação que os órgãos integrantes do SICOM deveriam passar a seguir.

31. A título de exemplo, a SECOM/PR, após extensa consulta pública - com contribuições da ABRACOM - Associação Brasileira das Agências de Comunicação, Ministérios do Esporte, Desenvolvimento Social e Transportes, Portos e Aviação Civil expediu a Instrução Normativa nº 04/2018, que regula a contratação dos serviços de comunicação corporativa e a Instrução Normativa nº 07/2018, que dispõe sobre a contratação dos serviços de marketing promocional ou live marketing, ambas com modelo de edital, também idealizado pela Secretaria.

32. As referidas Instruções Normativas tiveram o intuito de aprimorar as normas específicas relativas à contratação dos serviços de comunicação pelo Poder Executivo Federal e disciplinou as contratações de empresas especializadas na prestação de serviços comunicação corporativa e live marketing, bem como disponibilizou modelo de edital aos integrantes do SICOM, com a finalidade de apoiá-los nas contratações e trazer maior segurança jurídica aos gestores e órgãos licitantes.

33. No que diz respeito aos serviços de comunicação digital, com o intuito de regulamentar as normas específicas relativas ao serviço, a SECOM/PR, após a determinação do TCU, elaborou proposta de texto normativo e realizou ampla consulta pública com contribuições da ABRADI, Associação Brasileira das Agências Digitais – ABAP, Confederação Nacional de Comunicação Social – CNCOM, Banco da Amazônia, ABERT-ANJ-ANER-ABTA, Federação Nacional das Agências de Propaganda dentre outros.

34. A referida consulta pública apresentou, inclusive, modelo de edital para os integrantes do SICOM, com a finalidade de apoiá-los nas contratações que visem a contratação dos serviços de comunicação digital: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/consulta-publica-a-instrucao-normativa-e-modelo-de-edital-para-a-contratacao-dos-servicos-de-comunicacao-digital/>.

35. Contudo, diferente do que ocorreu com a comunicação corporativa e live marketing, a regulamentação normativa que trate os serviços de comunicação digital ainda está pendente de publicação, fazendo-se necessária para regular o importante mercado que cresce a cada dia, especialmente no âmbito da Administração Pública Federal.

III. REFORÇO DA IMPORTÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO: SEGURANÇA JURÍDICA PARA O GESTOR, ÓRGÃOS DE LICITAÇÃO E AGU;

36. Com a identificação, na Lei nº 12.232/2010 e dos órgãos de controle, dos serviços passíveis de contratação pela Administração Pública, a SECOM tem se esforçado com a finalidade de regulamentar as diversas áreas de comunicação.

37. As diversas formas de contratação testadas ao longo dos anos mostraram-se ineficientes e o que aparentemente representava uma vantagem econômica acabou tornando-se um prejuízo ao erário, pois não havia eficiência e, tampouco, qualidade na prestação do serviço. Não havendo o resultado desejado, o investimento realizado transformava-se em prejuízo inequívoco.

38. Diante disso, a SECOM, como órgão Governamental Superior na Comunicação do Poder Executivo Federal, com base na pesquisa realizada e provocada com as determinações e orientações do TCU, elaborou um estudo e modelo de edital para regulamentar e modernizar os mecanismos de contratação de serviços de comunicação digital.

39. A regulamentação da matéria tem a finalidade de trazer conforto na contratação dos serviços de comunicação digital pelos gestores, órgãos contratantes e órgãos de controle.

40. O processo licitatório – como um procedimento administrativo formal que visa a apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços de maneira igualitária com observância do princípio da isonomia com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa para Administração - deve ter regras claras que viabilizem o procedimento mais objetivo e isonômico para todas as partes para garantir o próprio desenvolvimento nacional.

41. O processo bem formalizado e livre de riscos apresenta uma disputa séria, limita a discricionariedade administrativa e traz segurança jurídica para as partes envolvidas no caso.

42. Assim, todas as esferas do governo devem se adequar às regras quando desejam contratar, pois, precisam sempre pautar seus atos pela estrita observância das disposições normativas para que não haja o privilégio de poucos, nem o apadrinhamento no momento da escolha das condições que iram reger uma licitação.

43. Dessa forma, não restam dúvidas quanto à necessidade de se regulamentar os serviços, eis que somente assim a licitação alcança o seu objetivo maior: garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, isto é, a que melhor atenda de maneira objetiva o serviço, garantindo segurança jurídica a todos os envolvidos.

IV. SECOM COMO MODELO PARA TODOS OS OUTROS ÓRGÃOS;

44. Claramente, a SECOM/PR, órgão que serve de orientação para os integrantes do SICOM e que pode servir de base e parâmetro para qualquer outro órgão do governo e de qualquer outra esfera de Poder, é responsável pela comunicação do Governo Federal, coordenando um sistema que interliga as assessorias dos ministérios, das empresas públicas e das demais entidades do Poder Executivo Federal.

45. No tocante à sua competência, o art. 4º do Decreto nº 6.555/2008, designou à SECOM/PR a função de órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM), do qual fazem parte os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação.

46. Além disso, o Dec. 6.555/08, também determina que as ações de comunicação do Poder Executivo Federal estarão vinculadas às orientações e diretrizes previstas no normativo, bem como às orientações e normas adotadas pela SECOM/PR, vide art. 5º.

“Art. 5o As ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão orientadas pelos objetivos e diretrizes previstos nos arts. 1o e 2o, por políticas, orientações e normas adotadas pela Secretaria de Comunicação Social e por planos anuais elaborados pelos integrantes do SICOM.”

47. Oportuno destacar a novidade trazida pelo Decreto nº 9.038/2017 que, em seu artigo 38, IV, fixou como dever da SECOM/PR o seguinte:

*“Art. 38. Ao Departamento de Orientações Normativas para Comunicação **competete:***

...

IV - elaborar e tornar disponíveis modelos de projeto básico, termo de referência, minutas e edital para contratação de serviços de comunicação e marketing e prestar consultoria aos órgãos e às entidades integrantes do SICOM nessas contratações;" (g.n.)

48. Não obstante à legislação designar a competência orientadora e normatizadora à SECOM no que diz respeito à comunicação social dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, o TCU, conforme supracitado, no Acórdão nº 6227/2017 – Segunda Câmara, posicionou-se acerca da importância da SECOM na segmentação de diretrizes que norteiam os serviços de comunicação social dentro dos órgãos integrantes do SICOM, recomendando que esta avaliasse a possibilidade de adoção de boas práticas, da lei que regulamenta os serviços de publicidade, para os processos de contratação de serviços de comunicação digital, orientando os órgãos e entidades do Sicom no mesmo sentido, para que se normatize a adoção das melhores práticas dos procedimentos utilizados para contratação dos serviços de publicidade, também para os de comunicação. Vejamos:

"10. Para além disso, a Selog teceu considerações sobre a exigência editalícia de identificação das propostas técnicas, a partir do paralelo traçado com base na Lei nº 12.232, de 2010, que veda a adoção de tal prática, propondo, ao final, que seja recomendada à Secom que o órgão avalie a possibilidade de adoção de boas práticas, a exemplo das previstas no referido diploma legal, orientando os órgãos e entidades do Sicom no mesmo sentido." (g.n.)

21. Do mesmo modo, haja vista a função orientadora da Secom/PR, mostra-se adequado o envio de recomendação ao aludido órgão para que, ultimados esses estudos, avalie a oportunidade e a conveniência de expedir orientação aos integrantes do Sicom, de modo a incorporar as boas práticas mapeadas em suas licitações e na contratação de serviços de comunicação digital, informando o TCU sobre o resultado das medidas adotadas.

49. Dessa forma, não resta dúvida quanto à competência e função normatizadora da SECOM, órgão que serve de espelho e modelo para todos os outros integrantes do SICOM, por isso a enorme importância da necessidade de publicação da instrução normativa elaborada por esta secretaria.

V. NATUREZA INTELECTUAL DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO DIGITAL

50. Importante frisar que os serviços de comunicação digital são, em primeiro lugar, um meio de transmissão de informação com uso de ferramentas específicas do ambiente digital e contemporâneas, onde são definidas a estratégia e as ações de comunicação a serem realizadas na internet, redes sociais e dispositivos móveis e por isso, são considerados serviços de incontestável predominância intelectual e absoluta ausência de padrão de execução, conforme trecho do Acórdão nº 6227/2016 – TCU – 2ª Câmara:

“Assim, tendo em vista a natureza intelectual e criativa predominante de ambos os objetos a serem licitados, serviços de publicidade e de comunicação digital, levando à adoção das modalidades ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’, e considerando a função orientadora da Secom, além da contínua rotina de estudos e buscas pelo aprimoramento das contratações na área de comunicação por ela realizadas, entende-se adequado recomendar que avalie a possibilidade de adoção de boas práticas, a exemplo daquelas previstas na Lei 12.232/2010, também para as licitações visando à contratação de serviços de comunicação digital.”

51. Correta a análise, uma vez que não é possível haver soluções padronizadas de comunicação digital, cada trabalho é necessário a avaliação das variações técnicas do órgão contratante (ou entidade), do momento enfrentado, do público alvo da mensagem, do local a ser distribuída a mensagem, da finalidade da informação a ser veiculada, dentre outros.

52. Diversamente, são bens ou serviços comuns quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. Vale trazer o conceito do jurista Marçal Justen Filho,

o qual identifica bem ou serviço comum como *"aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio"*.

53. Para o autor, bem é serviço comum, é uma expressão que se enquadra como conceito jurídico indeterminado. A tese doutrinária detecta três grupos diversos: certeza positiva absoluta, certeza negativa absoluta e zona cinzenta de incerteza. A primeira, não gera dúvidas, refere-se a bens e serviços comuns facilmente identificáveis como tal. A segunda, configura, certamente, o caso de não adoção da modalidade de pregão para licitar, pois os bens ou serviços demandariam de certas especificidades e especialidades não oferecidas corriqueiramente no mercado. A terceira, zona cinzenta de incerteza, exige uma avaliação mais detida, com análise de características essenciais do objeto que o enquadrem como bem ou serviço comum, através de descrições objetivas e usuais de mercado.

54. Infere-se que, para a caracterização de bens e serviços comuns, a Administração deve poder descrevê-los de forma objetiva e clara em edital, estabelecendo padrão de qualidade que atenda seus interesses, resultando, sua escolha na vantajosidade do menor preço. Nesses tipos de bens ou serviços, diferentemente dos serviços de comunicação digital, não se configuram grandes variações técnicas que influenciem em suas qualidades.

55. O estabelecimento desses padrões permite ao gestor analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço, conforme jurisprudência do TCU (ANEXO III).

56. No caso da contratação para prestação dos serviços de comunicação digital, fica claro que se trata de atividade de inquestionável predominância intelectual por envolver técnicas especiais incertas de caso para caso, órgão para órgão, produto para produto que merecem o exame individual, metucioso e atento para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

VI. MODALIDADES E TIPOS LICITATÓRIOS POSSÍVEIS

57. Na realização do certame na modalidade concorrência, do "tipo melhor técnica" ou "técnica e preço", a conjugação da pontuação técnica com a de preço determina o vencedor do certame. E

mais, no tipo melhor técnica, o órgão licitante tem a prerrogativa de negociar com o licitante melhor pontuado tecnicamente a contratação pelo MENOR preço ofertado, dentre todos os demais licitantes.

58. Tanto em uma como em outra, a avaliação do preço mantém-se em evidência, mas não somente ele - preço - determinará a proposta vencedora, como acontece no pregão. As licitantes deverão apresentar proposta técnica, baseada no enfrentamento de um problema de comunicação hipotético, cujo julgamento será feito com base nos critérios e parâmetros previamente definidos no edital e a pontuação final da proposta técnica, somada à de preço permitirá aferir a proposta mais vantajosa.

59. No caso dos serviços predominantemente intelectuais e com necessidade de excelência técnica, conforme explicação anterior, a modalidade concorrência é a determinada pela Lei o art. 46 da Lei nº 8.666/1993 e não o pregão, consoante melhor jurisprudência do TCU (ANEXO III).

60. Ademais, na tentativa da escolha que trata maiores vantagens para a Administração, já existe na proposta de texto da instrução normativa da SECOM/PR¹ a previsão da modalidade pregão para contratação isolada de itens específicos:

“Art. 12. Os itens constantes do catálogo de produtos e serviços essenciais deverão ser estrategicamente combinados pela contratada no decorrer da execução contratual, com vistas a formatar a melhor solução de comunicação digital para superar os desafios no atingimento dos objetivos de comunicação do contratante, dada a natureza intelectual do serviço.

§1º Nos casos de contratação isolada de itens específicos do catálogo de produtos e serviços essenciais, que tenham predominância operacional em sua execução, ficará descaracterizada a natureza intelectual da prestação, pontual ou continuada, do serviço.

¹ <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/consulta-publica-servicos-de-comunicacao-digital/instrucao-normativa-consulta-publica-comunicacao-digital.pdf>

§2º Na ocorrência da contratação prevista no parágrafo anterior, o contratante poderá adotar a modalidade pregão, em decorrência da abrangência restrita da atuação da contratada.” (g.n.)

VII. CONCLUSÃO

61. Diante do exposto, é notório que a existência da instrução normativa regulamentando a contratação dos serviços de comunicação digital faria com que os processos para escolha da proposta mais vantajosa para Administração possuísem maior segurança jurídica e conforto para todos envolvidos no processo licitatório, tal como é no caso da contratação dos serviços de publicidade os quais possuem, inclusive, legislação própria (Lei nº 12.232/2010).

62. O intuito pretendido com as observações expostas acima é de colaboração com a **qualidade e a segurança jurídica do processo de contratação dos serviços de comunicação digital**, bem como contribuir para que a **regulamentação normativa** que trata tais serviços seja publicada, fazendo-se necessária para regular o importante mercado que cresce a cada dia, especialmente no âmbito da Administração Pública, considerando ainda que **tais serviços se diferem da Publicidade Online e que não devem ser subcontratados pelas Agência de Publicidade e Propaganda**, conforme já exposto acima.

63. Estamos certos de que a ABRADI possui expertise suficiente para trabalhar de forma conjunta em busca do melhor resultado tanto para o mercado, quanto para a Administração Pública, por isso, oportunamente, informamos que a Associação segue a sugestão dessa Secretaria de trabalhar em conjunto com os agentes digitais na busca pelos avanços que considerados importantes, bem como na busca por soluções com vistas a superar possíveis entraves enfrentados atualmente na prestação dos serviços digitais.

Desta forma, colocamo-nos à disposição da Secretaria com a certeza de que teremos um retorno breve dada a urgência, natureza e relevância do assunto para a sociedade. Permanecemos à disposição para qualquer outro esclarecimento.

Atenciosamente.

Adriana Moya

Presidente ABRADi DF

Carolina Morales

Vice Presidente ABRADi Nacional

ANEXO I

ABRADI: MISSÃO, VISÃO, VALORES E FINALIDADE

- **Posicionamento:** a ABRADI é a interlocutora quando o tema é o setor empresarial das agências de comunicação digital;
- **Missão:** congregar instituições, empresas e entidades que exerçam atividades relacionadas ao mercado de comunicação digital, para defesa de seus direitos, interesses e prerrogativas e promover/valorizar a cultura da comunicação digital por meio de posicionamentos éticos, excelência técnica e adoção das melhores práticas de gestão, contribuindo para a ampliação e fortalecimento do mercado;
- **Visão:** a comunicação é agente inspiradora e transformadora das relações humanas, sociais e empresariais;
- **Valores:** diálogo, ética, educação, isonomia e equidade; respeito à diversidade; diálogo;
- **Finalidade:** a ABRADI foi criada com o intuito de promover a valorização do mercado de comunicação digital nas suas relações com clientes, fornecedores, entidades representativas, governo e comunidades. A entidade busca, também, reforçar a participação das agências de comunicação no mercado privado e a ampliação de sua presença no setor público.

ANEXO II – Instrução Normativa 01 de 27 de julho de 2017

“Art. 3º Para fins desta Instrução Normativa consideram-se as seguintes ferramentas de comunicação:

*I. **Publicidade**, classificada em:*

- a) publicidade institucional;*
- b) publicidade de utilidade pública;*
- c) publicidade mercadológica; e*
- d) publicidade legal.*

*II. **Promoção**;*

*III. **Patrocínio**;*

*IV. **Relações com a Imprensa**;*

*V. **Relações Públicas**;*

*VI. **Comunicação Digital**.*

...

Art. 4º Para essas ferramentas, aplicam-se os seguintes conceitos:

***I. Publicidade:** forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo Federal, podendo ser classificada em:*

*a) **Publicidade Institucional:** destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;*

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;

c) Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado; e

d) Publicidade Legal: destina-se à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

II. Promoção: *ação de comunicação que emprega, predominantemente, técnicas de incentivo e de envolvimento de públicos de interesse dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de estabelecer e estreitar relacionamentos, fidelizar segmentos de clientes, estimular conhecimento, experimentação, interação, engajamento, incremento de vendas ou propiciar a vivência de situações positivas com marcas, conceitos ou políticas públicas;*

III. Patrocínio: *ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;*

IV. Relações com a Imprensa: *ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa, numa atuação democrática, diversificada e transparente;*

V. Relações Públicas: *esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e entidades Poder Executivo Federal e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior;*

VI. Comunicação Digital: *ação de comunicação que consiste na convergência de conteúdos, mídias, tecnologias, dispositivos e canais digitais para interação, acesso e troca de informações. Oferece recursos e abordagens complementares às demais ferramentas, bem como potencial para expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação desenvolvidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.” (q.n)*

ANEXO III – ACÓRDÃOS TCU

Acórdão 265/2010 Plenário

“Utilize obrigatoriamente a modalidade pregão para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme regra ínsita no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de TI.

Realize adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE) a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem assim estabelecendo graus de prioridades e penalidades, à luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea “d”, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000.”

Acórdão 2900/2009 Plenário

“Utilize, sempre que possível, a modalidade de pregão para a aquisição e bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada.”

Acórdão 2118/2008 Plenário (Sumário)

“Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral.”

Acórdão 2172/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

“Ressalto, a propósito, que os serviços de caráter predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço. E quando se tratar de serviços de informática com essa característica, com a utilização do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei no 8.666/1993. Entendo como serviços

de natureza intelectual aqueles em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para a sua satisfatória execução. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

No caso em tela, verifico que o objeto a ser contratado não merece ser enquadrado como serviço de natureza predominantemente intelectual.

Exatamente porque consiste em “serviços de migração COBOL Unisys para JEE e DMSII para Oracle”, que são padronizados e possuem contornos precisamente definidos. Relembro, inclusive, que há referenciais de mercado para o preço de cada linha de códigos de programa a ser traduzida (item 14 do Voto do Relator).”

Acórdão 1729/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

“No presente caso, a modalidade de licitação é o pregão, e, de acordo com o Decreto nº 3.555/2000, art. 13, as exigências de habilitação devem seguir Tribunal de Contas da União o disposto na Lei nº 8.666/1993, ou seja, os requisitos devem obedecer, exclusivamente, ao disposto no art. 27 e seguintes da Lei de Licitações.

De acordo com Marçal Justen Filho [Pregão: (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 3ª Edição ver. e atual. De acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002 - São Paulo: Dialética, 2004. Págs. 35, 74 e 91-95.], o pregão, por tratar-se de aquisições de bens e serviços comuns, pressupõe uma necessária simplificação decorrente da ausência de especificidade do objeto licitado, devendo, como regra, ser desnecessária a qualificação técnica para aquisição desses bens e serviços. Neste sentido, o autor lembra que “restringir o cabimento do pregão ao fornecimento de bens e serviços comuns significa, em última análise, reconhecer a desnecessidade de requisitos de habilitação mais severos. Ou seja, não foi casual a reserva do pregão apenas para bens e serviços comuns. Como esses bens estão disponíveis no mercado, segundo tendências padronizadas, presume-se não apenas a desnecessidade de maior investigação acerca do objeto. Também se pode presumir que objetos comuns não demandam maior especialidade do fornecedor. Logo, os requisitos de habilitação podem ser os mínimos possíveis.” (g.n.)