

SENADO FEDERAL

Estudo Técnico Preliminar 89/2025

1. Informações Básicas

Número do processo:

2. Descrição da necessidade

A Constituição Federal define, em seu art. 37, que a Administração Pública deve obedecer, entre outros, o princípio da publicidade, que garante o direito da população e o dever do administrador de divulgar os atos praticados pela Administração. Isso é necessário para que os cidadãos possam acompanhar e controlar a legalidade, a moralidade e a eficiência das atividades do Estado.

A CF/1988 complementa, no §1º do mesmo artigo, que a “*publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social*”. Assim, os esforços de comunicação da Administração Pública devem estar vinculados a objetivos sociais e se basear no interesse público, de forma a apoiar o fortalecimento da cidadania e a promoção da transparência e do controle social.

O Senado Federal possui uma estrutura de comunicação que apresenta, diariamente, informações sobre as atividades legislativas: Agência Senado, Rádio Senado, TV Senado e os perfis da Casa nas redes sociais. Entretanto, esses canais exigem que o cidadão procure ativamente a informação, seja sintonizando a TV ou a Rádio Senado, acessando o portal de notícias do Senado ou seguindo as redes da Casa nas mídias sociais.

Contudo, conforme informações demonstradas pelo Painel interativo: Panorama Político^[1] do Instituto DataSenado, em dezembro de 2021, a maioria dos entrevistados ou nunca acompanha ou acompanha com pouca frequência (13% e 55% respectivamente) notícias sobre o que está sendo debatido no Senado.

Em outra pesquisa, de novembro de 2022, mais da metade dos entrevistados (55%) afirmou nunca acompanhar os assuntos ou leis em debate no Senado, dado muito próximo de pesquisa realizada em 2024 em que o percentual de entrevistados que nunca fazem esse acompanhamento ficou em 54%.

Esses dados indicam que é necessário um esforço redobrado de divulgação para fazer com que as informações sobre os trabalhos parlamentares cheguem, de forma continuada, à população.



Os cidadãos recebem, também, informações sobre o Senado por meio da imprensa externa à Casa. Entretanto, o tipo de informação e a abordagem a ser dada à mensagem depende dos interesses e da linha editorial de cada veículo. O juiz Álvaro Rodrigues Junior, em artigo intitulado Os limites da publicidade institucional oficial^[2], afirma que:

“a prática demonstra que a Administração Pública só é notícia em seus aspectos patológicos ou quando não funciona a contento. Isto tem um terrível e grave efeito deletério: como o cidadão recebe apenas notícias negativas a respeito das instituições públicas, acaba tendendo a descrever de todo e qualquer governante, de seus representantes eleitos, da administração pública em geral e, por último, das instituições democráticas”.

Para o autor, a publicidade dos atos e das campanhas dos órgãos públicos, além de ser um dever do administrador, “se revela como verdadeiro direito dos cidadãos, já que propicia um meio de controle popular do poder e fortalece outras dimensões da cidadania”.

Assim, para dar mais publicidade aos atos do Senado Federal e ampliar o alcance da comunicação da Casa com os cidadãos, faz-se necessário o uso de publicidade institucional ou de utilidade pública, que leva a informação até o cidadão sem que este precise buscá-la.

Para efeitos de contratação de publicidade na administração pública, adotam-se os seguintes conceitos da Portaria nº 3948 de 26 de novembro de 2021 da Secretaria de Comunicação da Presidência (SECOM):

a) 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, podendo ser classificada em:

- i) 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 intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;
- ii) 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 de 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;
- iii) publicidade mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado; e
- iv) publicidade legal: destina-se à publicação de avisos, balanços, relatórios e de outras informações que os órgãos da administração pública federal estejam obrigados a divulgar por força de lei ou de regulamento.



A Instrução Normativa SECOM/PR nº 002/2023 dispõe sobre o desenvolvimento e a execução da publicidade dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, sendo considerada, juntamente com a Instrução Normativa SECOM/PR nº 001 /2023 (que trata das licitações e dos contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital), normativos de referência e de consolidação de boas práticas em se tratando de contratação de serviços de publicidade.

[1] https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/paineis_dados/#/?pesquisa=panorama_politico

[2] <https://jus.com.br/artigos/12122/os-limites-da-publicidade-institucional-oficial>

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal	Luciana Rodrigues Pereira

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Como visto no item 1, o Senado necessita de ferramentas de comunicação que permitam uma maior abrangência na distribuição da mensagem de forma ativa aos cidadãos. A atividade de comunicação que melhor atende a essa necessidade é a publicidade institucional e/ou de utilidade pública.

O primeiro requisito é que o conteúdo de interesse do Senado seja distribuído em veículos de grande alcance nacional, com possibilidade de distribuição regional ou segmentada, quando for o caso. Outros requisitos são:

1. Que a elaboração da mensagem seja precedida de um planejamento de comunicação que seja capaz de compreender as necessidades de comunicação do Senado, o tipo de público a ser atingido e o consumo de mídia desse público;
2. Que a mensagem seja elaborada de forma criativa e adequada ao público a que se destina, de forma a despertar o interesse pela informação e a lembrança da mensagem;
3. Que a distribuição dessa mensagem seja feita de forma estratégica considerando os aspectos de consumo de mídia do público e definindo um plano de mídia que leve em consideração, entre outros, o alcance de cada veículo, sua assimilação pelo público de interesse, seu custo relativo (por exemplo, custo em relação ao número de pessoas impactadas, custo em relação ao número de exemplares em circulação etc.), o orçamento disponível para cada ação, de forma a obter a melhor relação custo/benefício;



4. Que o tempo de elaboração e início da distribuição da mensagem seja o menor possível, permitindo o aproveitamento rápido de acontecimentos importantes na Casa, como, por exemplo, aprovações de leis que devam ser divulgadas tempestivamente.

Os serviços a serem contratados serão realizados e executados sempre sob a supervisão, coordenação e orientação da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal.

5. Levantamento de Mercado

Anterior à apresentação e análise das soluções que, eventualmente, atendam a necessidade do Senado, apresentada no presente documento, é preciso compreender que a publicidade é constituída por um conjunto de tarefas para a efetivação dessa forma de comunicação, a saber: planejamento de comunicação, elaboração/criação do que será comunicado, definição/criação de estratégias de mídia, produção dos materiais (audiovisuais, digitais e/ou gráficos) e contratação dos espaços de divulgação nos veículos de comunicação.

Considerando a necessidade da realização de todas as tarefas descritas, identificamos as seguintes possíveis soluções para o atendimento da demanda:

- 1. Desenvolvimento interno do planejamento, da mensagem, do plano de mídia e da produção, apenas com contratação dos veículos de comunicação para a distribuição do material***

Nesta solução, equipe interna do Senado faz o planejamento de cada ação, elabora as mensagens, define o plano de mídia, produz os materiais (audiovisuais, digitais e gráficos) e contrata os espaços de divulgação nos veículos de comunicação. Esse tipo de solução tem a vantagem de reduzir os custos de produção e das atividades internas de uma agência de propaganda (planejamento, criação, mídia e assessoramento para a produção e a contratação de espaço de divulgação).

Cabe ressaltar que já existe julgado do TCU (acórdão nº 2434/2020-Plenário) considerando lícita a contratação de espaço/tempo de divulgação em veículos de comunicação por meio de credenciamento, sem a necessidade de contratação de agência de propaganda. Em análise de impugnação de edital cujo objeto era “credenciamento de jornais, emissoras de televisão com canal aberto, e rádios”, o Tribunal acatou, por unanimidade, a instrução da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) que, entre outras coisas, afirma:

20. Primeiramente, fica claro que nada impede, nem a Lei 8.666/1993[1] nem a Lei 12.232/2010, que a elaboração das peças publicitárias seja feita internamente, diretamente pelo órgão, através de seus próprios meios. Essa é a chamada execução direta, definida no artigo 6º, inciso VII, da Lei 8.666/1993.

21. A própria Lei 8.666/1993 estabelece, no seu artigo 2º, que as “obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros [grifo no original], serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”. A Lei 12.232/2010 não traz dispositivo



semelhante, mas o entendimento não pode ser diferente para os serviços de publicidade, mormente em função do silêncio desse normativo quanto à possibilidade de execução direta pelo ente público.

22. Assim, o que a Lei 12.232/2010 prescreve e que, se for contratado com terceiros, os serviços de publicidade devem ser licitados visando a contratação de agências de propaganda, o que não seria o caso do objeto do Edital de Chamamento Público 82/2020 do Governo do Estado de Santa Catarina.

23. O segundo ponto refere-se à vinculação do objeto aos ditames da Lei 12.232/2010. Conforme já exposto, no âmbito do contrato em questão, os serviços de publicidade propriamente ditos serão elaborados internamente pelo órgão, ou no mínimo não fazem parte do objeto do credenciamento, sendo objeto do contrato somente as atividades de divulgação das peças publicitárias em jornais, emissoras de televisão e rádio.

24. Como já demonstrado, a Lei 12.232/2010 regula a contratação de serviços de publicidade, não tratando, conforme exposto a seguir, dos serviços de divulgação, veiculação ou compra de espaço na mídia, que é o objeto do edital questionado.

Entretanto, a solução apresenta algumas desvantagens que devem ser levadas em consideração:

a) Para essa solução, por exemplo, é necessário ter pessoal qualificado para desenvolver o trabalho, capacidade de produção dos materiais em tempo hábil, conhecimento do perfil de consumo de mídia do público-alvo a cada campanha, conhecimento dos diversos veículos de comunicação que poderão ser usados para veiculação da mensagem.

Atualmente a Secom tem profissionais com formação em publicidade e propaganda que poderiam fazer o trabalho de planejamento e criação das mensagens. Entretanto, isso implicaria retirar tais profissionais do trabalho que fazem hoje para assumir essa nova atividade, restando em prejuízo para o trabalho atual. Para evitar tal prejuízo, o Senado teria que contratar mais pessoas para esse fim.

Entre as atividades atualmente realizadas por profissionais com formação de publicidade estão o Programa Jovem Senador, campanhas institucionais internas (como campanha de cadastramento, campanhas da Liga do Bem etc.), divulgação de eventos e datas comemorativas (como o Brics 2025 e os 90 anos da Voz do Brasil), projetos de interesse da Presidência do Senado, criação da agenda da Casa, desenvolvimento de identidade visual (como as comendas Cecília Cunha e Santa Dulce), desenvolvimento de páginas para o portal do Senado, entre outros. Considerando a importância estratégica dos serviços realizados pela Secom atualmente, não é possível deixar de se executar as atividades correntes sem acarretar prejuízo para a Casa.

Em relação à contratação de novos profissionais, o concurso público para preenchimento de cargos no Quadro de Pessoal do Senado Federal, realizado em 2022, não previu contratação para servidores da área de Comunicação Social, conforme o edital^[2]. A contratação de mão de obra terceirizada não é desejada, pois atenta contra a diretriz estratégica nº XVI - *Racionalizar uso de mão de obra terceirizada*, prevista no Ato da Comissão Diretora nº 2/2017.

Ainda que não houvesse falta de pessoal para desenvolver essa atividade, vale destacar o que diz Marçal Justen Filho^[3] ao analisar a Lei nº 12.232/2010, que regulamenta a contratação de publicidade na Administração Pública: “a regra legal reflete o reconhecimento de uma assimetria cognitiva



insuperável. Por maiores que sejam as habilidades dos agentes públicos, elas sempre serão insuficientes para a obtenção de resultados satisfatórios". Para o autor, a atividade publicitária é tão complexa e envolve tantos atores que apenas uma agência de propaganda possui a *expertise* e o conhecimento necessário para a realização da atividade com eficiência e eficácia.

- b) Não há uma *expertise* de mídia desenvolvida na equipe da Secom, pois até então esse trabalho não foi desenvolvido. Para resolver esse problema, seria necessária uma capacitação dos profissionais que trabalhariam no plano de mídia, além de tempo para que esses conhecimentos fossem internalizados pelas equipes (curva de aprendizado).
- c) O Senado não tem experiência na contratação de espaços de divulgação em veículos de comunicação, atividade que pode se mostrar bastante complexa a depender de cada campanha (número de veículos a serem contratados, tipos e características dos espaços, contato com veículos menores de atuação regional ou local etc.). Por exemplo, o Atlas da Notícia 2025[4], de 07/07/2025, identificou 16.269 veículos jornalísticos, sendo que 14.809 estão ativos. Além da necessidade de realizar um chamamento público para o credenciamento de todos os veículos aptos a divulgar conteúdo da Casa, haveria também a demanda por tempo e análise detalhada de todos os interessados em termos de documentação/legalidade.
- d) A complexidade também se apresenta na gestão de um grande volume de contratos. Esses elementos representam um custo a mais em termos de tempo para execução das atividades e horas de trabalho das pessoas responsáveis.
- e) Uma possível solução para reduzir a complexidade nas contratações seria fazer o credenciamento dos veículos. Entretanto, é uma alternativa que se mostra problemática devido à grande variação de preços, pois estes dependem do programa/espaço, do horário de veiculação, da frequência, entre outros, o que inviabiliza a definição de um valor médio para o item a ser contratado.
- f) Vale ressaltar que a Casa também não tem pleno conhecimento de veículos de comunicação que não sejam de atuação nacional expressiva, bem como desconhece o perfil de consumo de mídia do público a ser atingido a cada campanha. Para resolver esse problema seria necessária a realização de um levantamento dos possíveis veículos de comunicação a serem usados em cada campanha, o que representaria um custo de tempo desde a elaboração do plano de mídia até a veiculação propriamente dita dos materiais criados.
- g) Também é importante lembrar que as áreas de produção de materiais audiovisuais (TV Senado e Rádio Senado) e gráficos (Gráfica do Senado) da Casa têm grande demanda, o que pode gerar atraso na produção das peças necessárias a cada campanha. Esse atraso pode prejudicar o resultado da ação de publicidade, em último caso pode até inviabilizar uma campanha, e o aumento da demanda pode prejudicar o trabalho que atualmente já é realizado.



h) Finalmente, considerando as características do mercado publicitário, a maior parte do volume de investimento vai para a compra de mídia (por exemplo, em 2024 a SECOM/PR investiu em veiculação, ou seja, em compra de mídia, o total de R\$ 355.369.286,03[5] já considerado o desconto de 5% previsto nas Normas-Padrão do Conselho Executivo das Normas-Padrão (CENP), entidade do mercado publicitário emissora dos certificados de qualificação técnica exigidos pelo §1º do art. 4º da Lei nº 12.232/2010 e que reúne agências, veículos e anunciantes. Em nota[6] veiculada no dia 16/1/2024, a SECOM da Presidência da República informou que em 2023 foram executados 82% dos R\$ 450 milhões previstos em contrato. Informou também que o valor previsto para 2024, já considerando um aumento de 25% permitido em lei, foi de R\$ 562 milhões. Mantendo-se o percentual de execução de 82% para 2024, o total executado seria de R\$ 460.840.000,00. Dessa forma, o total de compra de mídia corresponderia a 77% do orçamento de publicidade em 2024). Os custos unitários costumam ser tabelados, o que significa dizer que o preço será o mesmo se o Senado comprar os espaços diretamente ou via agência de propaganda. Entretanto, na compra por intermédio de agência, o Senado tem direito a receber de volta 5% (conforme estabelecido no Anexo B das Normas-Padrão) do valor bruto investido em veículos de comunicação aderentes às normas editadas pelo CENP. Isso implica dizer que, se o Senado comprar a mídia diretamente dos veículos perderá, por regulamentação do CENP, o desconto de 5% e, portanto, sua mídia será mais cara do que ser feita por intermédio de uma agência.

i) Vale ressaltar que o emprego de pessoal especializado já pertencente aos quadros funcionais do Senado é uma solução que apresenta alto custo de pessoal, visto o padrão de remuneração dos servidores e que as horas trabalhadas para a implementação dessa solução pode apresentar um custo /hora de pessoal bastante elevado.

2. Desenvolvimento interno do planejamento e da mensagem, com contratação de agência para a elaboração do plano de mídia e para a contratação da produção e da mídia

Outra solução é desenvolver internamente apenas a parte de planejamento de comunicação e criação das peças, deixando a produção, o planejamento de mídia e a contratação dos veículos a cargo de agência de propaganda. Dessa forma, a parte que o Senado tem menos expertise seria desenvolvida por empresa especializada.

Entretanto, vale ressaltar que esse formato não é o modelo comumente praticado no mercado das agências de propaganda, o que pode representar uma dificuldade em encontrar empresa do ramo que aceite esse tipo de contratação. O ineditismo dessa proposta traz consigo uma série de riscos que não podem sequer ser mapeados no presente momento, no entanto, dois riscos que já podem ser previstos é quanto a dificuldade de especificação, uma vez que não é um modelo usual ou estabelecido pelo mercado publicitário; e quanto a mensuração de resultados já que parte do trabalho será executada pelo Senado e parte pela agência, difícil será dizer se uma campanha fracassou pela mensagem ou pela seleção da mídia, por exemplo.

Além disso, é preciso levar em consideração o sistema de remuneração de agência de propaganda a partir do chamado “desconto-padrão”, em que o veículo de comunicação repassa à agência parte (normalmente 20%) do que recebe do anunciante pela compra de espaço/tempo de veiculação. A deneder do volume de investimento em mídia, a remuneração do trabalho interno da agência pode



ser totalmente suprimida por esse “desconto-padrão”. Dessa forma, a economia que se obtém com a execução pelo Senado de parte do serviço de agência é praticamente nula e com a desvantagem de alocar profissionais que hoje fazem outras atividades para a elaboração do planejamento e criação das campanhas, o que pode prejudicar os trabalhos executados atualmente.

3. *Contratação de agência de propaganda para a realização de todas as etapas dos serviços de publicidade*

Nessa solução, o órgão público contrata uma ou mais agências de propaganda que vai se responsabilizar pela execução, assessoria e acompanhamento de todos os serviços de publicidade, conforme definido na Lei nº 12.232/2010:

Art. 2º Para fins desta Lei, consideram-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.

§ 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.

(...)

Art. 3º As pesquisas e avaliações previstas no inciso I do § 1º do art. 2º desta Lei terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato.

Parágrafo único. É vedada a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade.



Trata-se da solução comumente adotada pelos órgãos públicos, em todas as esferas da Federação. No universo de órgãos do Poder Legislativo, encontramos, por exemplo, editais ou contratos referentes a tipo de contratação em 26 órgãos entre assembleias legislativas, a Câmara Legislativa do DF e a Câmara Municipal de São Paulo, no período de 2019 a 2025.

A contratação é feita por meio de licitação, cujo procedimento é regido, essencialmente, pela Lei nº 12.232/2010, com aplicação da Lei nº 14.133/2021.

A lei nº 12.232/2010 estabelece também que os serviços de publicidade serão contratados com agências de propaganda que tenham certificado de qualificação técnica de funcionamento:

Art. 4º Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

Atualmente, apenas o CENP é legalmente reconhecido como entidade fiscalizadora e certificadora, podendo emitir esse tipo de certificação. Dessa forma, um requisito básico é que a agência de propaganda que queira participar da licitação tenha certificação emitida pelo CENP.

Essa solução tem a vantagem de o Senado contar com a *expertise* de uma empresa especializada e certificada nesse tipo de serviço, o que pode significar melhor aproveitamento da verba destinada à publicidade, com melhores resultados e, portanto, melhor relação custo/benefício.

Outra vantagem é que, além dos custos internos da agência poderem ser suprimidos (isso também pode acontecer na solução 2), pelas regras do CENP, a agência deve repassar parte do desconto padrão para o anunciante (no caso de conta de governo em âmbito federal, a agência fica com 15% do desconto padrão e o órgão fica com 5%). Assim, se houver uma compra de R\$ 1.000,00 de mídia em veículo aderente às normas do CENP, a agência ficará com R\$ 150,00 e o Senado terá direito a ficar com R\$ 50,00. Na prática significa dizer que o Senado desembolsará R\$ 950,00 para essa compra.

Essa vantagem é ressaltada por Marçal Justen Filho[7] ao afirmar que

A exigência [de contratação de serviços de publicidade mediante agência de publicidade] decorre não apenas de razões formais (...). Exige uma razão de natureza econômica. A autorregulação da atividade publicitária estabelece que os serviços de publicidade contratados perante órgãos de mídia, por meio de agência de publicidade certificada, farão jus a um desconto-padrão (...) A ausência de intervenção da agência de publicidade certificada pode acarretar a elevação de custos, o que viola a exigência de eficiência na gestão de recursos públicos.



O autor diz que, apesar de ser possível admitir que qualquer sujeito teria autonomia para executar as atividades de publicidade,

(...) as características dos serviços especializados de publicidade conduzem à inadequação de seu desempenho por sujeitos destituídos do profissionalismo e do conhecimento peculiares. O serviço de publicidade é alicerçado numa pluralidade de informações, acessíveis apenas às empresas especializadas. Envolve o cumprimento de regras de conteúdo e o relacionamento com uma pluralidade de terceiros também especialistas. (idem)

No caso da primeira solução, o mercado corresponde aos veículos de comunicação disponíveis para distribuição da mensagem a ser produzida pela equipe do Senado. Para cada campanha será necessário identificar o público-alvo e os respectivos veículos que podem impactar esse público.

Para as outras duas soluções há a necessidade de contratação de agência de propaganda. A Lei nº 12.232/2010 em seu artigo 1º estabelece que a contratação de serviços de publicidade deve ser realizada necessariamente por meio de agências de propaganda. A lei concebe os serviços de publicidade de uma forma abrangente, privilegiando, assim, o modelo de agências *full-service*[8].

O CENP define as agências *full-service* da seguinte forma[9]:

I - Agência Full Service:

Prestação de serviços de Agência de Publicidade considerando-se o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenha por objeto o estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna e supervisão da execução externa, intermediação e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação

Considerando a existência de diversos outros órgãos e instituições que contratam agências de publicidade do modelo *full-service*, é seguro concluir que haverá, caso o Senado opte por esse modelo de solução, diversas empresas aptas a participar de uma licitação com esse fim.

Considerando as ponderações apresentadas, a solução que se apresenta como a mais adequada é a contratação de duas agências de propaganda *full-service* garantindo, assim, o gerenciamento de todo o processo de publicidade. Com essa solução o Senado pode aproveitar toda a experiência que a agência de propaganda possui nas áreas de planejamento, criação e mídia, bem como no conhecimento do mercado de fornecedores especializados e de veículos de comunicação.

[1] A Lei nº 14.133/2021 não excluiu a possibilidade de execução direta. Dessa forma, entende-se que esse entendimento do TCU permanece.

[2] <https://www12.senado.leg.br/transparencia/hotsite-concurso/editais>

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração: Lei nº 12.232/2010. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 70.

[4] <https://atlas.jor.br/atlas-v-7/relatorio-analitico-atlas-2025/>



[5] Conforme planilhas obtidas em <https://gestaosecom.presidencia.gov.br/gestaosecom/seguranca/dados-abertos/veiculacoes-autorizadas> e consideradas apenas as informações relativas à SECOM/PR para ações efetivamente veiculadas.

[6] <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/notas/nota-de-esclarecimento-sobre-valores-de-propaganda>.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Contratos de Publicidade da Administração: Lei nº 12.232/2010. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 70.

[8] <https://www.zenite.blog.br/artigo-1%C2%BA-da-lei-n%C2%BA-12-23210-quando-se-aplica-a-nova-lei-para-contratacao-de-servicos-de-publicidade/>

[9] Comunicação Normativa 16 – Certificação de Agências de Publicidade (Objeto Social). Disponível em <https://www.cenp.com.br/banco-de-dados/0c9e8ffd-b96a-4e3b-aa31-f85a8ccb87ff>. Acessado em 14 de agosto de 2025.

6. Descrição da solução como um todo

6.1 Da contratação de serviços de publicidade

A contratação de serviços de publicidade é regulada pelas Leis nº 4.680/1965, nº 12.232/2010 e nº 14.133/2021 e pelos Decretos nº 57.690/1966 e nº 4.563/2002. A definição legal de “serviços de publicidade” é dada pelo art. 2º da Lei nº 12.232/2010:

Art. 2º Para fins desta Lei, consideram-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.

§ 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.

(...)



Art. 3º As pesquisas e avaliações previstas no inciso I do § 1º do art. 2º desta Lei terão a finalidade específica de aferir o desenvolvimento estratégico, a criação e a veiculação e de possibilitar a mensuração dos resultados das campanhas publicitárias realizadas em decorrência da execução do contrato.

Parágrafo único. É vedada a inclusão nas pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade.

A legislação ainda estabelece que os serviços de publicidade serão contratados com agências de propaganda certificadas pelo CENP:

Art. 4º Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

6.2 Da especificação dos produtos e serviços a serem prestados

Em substituição ao projeto básico com as especificações técnicas dos produtos e serviços que serão executados, o edital de licitação para contratação de serviços de publicidade deverá disponibilizar um Briefing para subsidiar o desenvolvimento da Proposta Técnica pelas licitantes, conforme disposto no inciso II do art. 6º da Lei nº 12.232/2010, e, consequentemente, possibilitar a avaliação da capacidade técnica das licitantes.

Considerando que o Briefing é o documento que embasa as Propostas Técnicas e que a sua divulgação dever ser feita a todos os interessados ao mesmo tempo (para manter a isonomia), ele será produzido em paralelo à instrução do processo de contratação e será publicado junto com o Edital, de forma a garantir o sigilo e evitar vazamentos antes da publicação.

Dessa forma, o Briefing só deve ser juntado ao edital de licitação na véspera de sua publicação.

6.3 Do critério de julgamento da contratação

De acordo com o art. 5º da Lei nº 12.232/2010, no tocante ao critério de julgamento das propostas, devem ser adotados como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço".

Diante da inexistência de pressupostos de preferência para a escolha de um dos tipos de licitação, é salutar buscar boas práticas e experiências da própria Administração Pública Federal, com vistas a estabelecer contornos das diretrizes para a avaliação do critério de julgamento. Nesse desiderato, ---- e adequada a referência à Instrução Normativa Secom/PR nº 3/2018, atualizada pela IN nº 1



/2023, que fez considerações pormenorizadas às vantagens da modalidade de “melhor técnica” na contratação de serviços de publicidade:

Art. 10. Nas contratações de serviços de publicidade, o órgão ou entidade anunciante deverá buscar a contratação de uma agência suficientemente qualificada, detentora de domínio técnico restrito, porém não exclusivo, para atender às suas necessidades, por meio da adoção de um preço justo, consideradas as particularidades de sua atuação publicitária.

Art. 11. Na escolha do tipo de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” o anunciante deverá considerar o valor estimado para a contratação, em analogia aos arts. 23 e 39 da Lei no 8.666, de 1993, e observar as seguintes orientações:

I – poderá ser adotado o tipo de licitação “técnica e preço” se:

- a) o valor estimado para o certame configurar-se num elemento limitador da abrangência da atuação publicitária; e
- b) a adequada execução contratual exigir nível básico de qualificação técnica da agência a ser contratada, a ser verificado na identificação da proposta mais vantajosa para a administração.

II – deverá ser adotado o tipo de licitação “melhor técnica” se:

- a) o valor estimado para o certame configurar-se num elemento potencializador da abrangência da atuação publicitária; e
- b) o nível de qualificação técnica da agência a ser contratada for requisito essencial para a adequada execução contratual e soberano no processo de identificação da proposta mais vantajosa para a administração.

Art. 12. Para identificar a abrangência disposta nos incisos I e II do artigo anterior, o órgão ou entidade deverá considerar as características do seu perfil como anunciante, quanto aos seguintes aspectos:

I – os tipos de ações publicitárias a serem desenvolvidas no âmbito da execução contratual: de mídia e/ou não mídia;

II – a quantidade de meios de comunicação a serem utilizados nas ações publicitárias de mídia: TV, jornal, revista, rádio, internet, mídia exterior e formas inovadoras de comunicação publicitária, em decorrência de novas tecnologias;

III – os públicos-alvo a serem atingidos por meio das ações publicitárias: sociedade em geral e/ou segmentos específicos da população;

IV – o perfil geográfico das ações de publicidade a serem desenvolvidas: nacional, regional e/ou local; e

V – a sazonalidade das necessidades de desenvolvimento de ações publicitárias: continuadas ou pontuais.

Parágrafo único. A atuação publicitária será considerada abrangente quando identificada a predominância da utilização de ações publicitárias de mídia, em vários meios de comunicação, para atingimento da sociedade como um todo ou de vários segmentos de mercado, numa ação predominantemente nacional ou em mais de uma região do país, sendo as necessidades publicitárias do órgão ou entidade anunciante contínuas, no decorrer do ano.



Art. 13. Para fins de estabelecimento de valor contratual compatível com uma atuação publicitária abrangente, entende-se que a contratação com valor igual ou superior a oitenta vezes o limite previsto na alínea ‘c’ do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, alinha-se ao inciso II do art. 11 desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. O valor disposto no artigo anterior poderá ser atualizado pela SECOM, com vistas a promover sua adequação com as práticas observadas nas contratações de serviços de publicidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

No caso do Senado, entende-se que a ação que se pretende com os serviços de publicidade seja abrangente considerando que:

- 1) a atuação do órgão é nacional e suas ações têm impacto na vida de todos os cidadãos, portanto as ações devem atingir a sociedade como um todo ou vários segmentos dela;
- 2) pelo mesmo motivo, a contratação prevê campanhas amplas, inclusive de abrangência nacional, respeitando as necessárias segmentações conforme os objetivos de cada ação;
- 3) pela característica abrangente do público-alvo, a atuação publicitária deve utilizar predominantemente ações de mídia em vários meios de comunicação;
- 4) essa atuação deve ter caráter contínuo ao longo do ano e não de forma sazonal, uma vez que o objetivo é divulgar as ações do Senado durante todo o ano e não apenas uma ação específica realizada em determinado período.

Além disso, há que se considerar que a publicidade é um serviço com características bem específicas que se utiliza de conhecimentos técnicos e criatividade para a obtenção do melhor resultado para o investimento realizado. Assim, um mesmo volume financeiro investido em uma campanha pode ter resultados absolutamente diferentes a depender da capacidade técnica de análise de cenário e identificação das oportunidades e estratégias mais adequadas, da elaboração da melhor mensagem e da distribuição dessa nos meios mais adequados ao público-alvo. Em suma, a qualidade técnica da agência influencia diretamente no resultado do seu trabalho.

A própria legislação reconhece o caráter essencial da técnica nos contratos de agência de propaganda ao permitir, na Lei nº 12.232/2010, que a licitação seja feita por julgamento de “técnica e preço” ou “melhor técnica”. Ou seja, o prisma técnico é essencial no que tange aos critérios de seleção da proposta mais vantajosa.

Primando pela economicidade e vantajosidade para o Senado Federal, entende-se que o tipo melhor técnica é, ao possibilitar a contratação da empresa com a melhor qualificação entre as licitantes concorrentes, a escolha mais adequada para a contratação pretendida. Dessa forma, a presente contratação apresenta enquadramento com os critérios estabelecidos na Instrução Normativa SECOM /PR nº 01/2023 para adoção da “melhor técnica”, na medida em que está vinculada a uma atuação publicitária abrangente, dados os públicos-alvo das ações a serem desenvolvidas, as praças a serem atingidas e os diversos meios de comunicação a serem utilizados. Sendo assim, a qualificação técnica é requisito essencial e soberano na identificação da proposta mais vantajosa para a administração.

A adoção do tipo “melhor técnica” se justifica também pelo fato de o serviço almejado se mostrar consideravelmente complexo tendo em vista a particularidade do material publicitário a ser



desenvolvido a partir da atividade legislativa do Senado Federal, com toda a sua dinâmica política e midiática. A atuação do Senado tem impacto em todas as unidades da federação e atinge ora todos os cidadãos e ora um segmento (ou segmentos) da sociedade, o que amplia consideravelmente o escopo de possíveis públicos-alvo segmentados e veículos de comunicação a serem considerados. Enquanto, por exemplo, uma lei que afete apenas os produtores agrícolas deve ter uma estratégia de comunicação e de mídia bem segmentada para esse público, uma legislação de abrangência nacional vai demandar o uso de uma estratégia bem diferente, com peso maior de investimento em veículos de massa e uma linguagem mais simplificada que consiga ser compreendida pelo maior número de cidadãos.

Diante da abrangência nacional, das características socioeconômicas regionais e da estratificação setorial do público-alvo em face da pluralidade e diversidade da atuação legislativa e fiscalizatória do Senado, há de se reconhecer que os serviços almejados demandam um conhecimento e expertise diferenciados por parte da agência a ser contratada, de modo que se mostra razoável a adoção do tipo “melhor técnica”.

Dadas as características da atuação publicitária pretendida, adotar o tipo “técnica e preço” para a execução contratual não seria adequado, pois poderia resultar na contratação de agência de propaganda com nível básico de qualificação, sem condições técnicas de atender de forma satisfatória às demandas de comunicação do Senado Federal e aos anseios da Administração, o que caracterizaria o uso inadequado de investimentos públicos.

Além disso, o uso do tipo “melhor técnica” não implica em aceitar preços exorbitantes em função da capacidade técnica da agência, uma vez que os percentuais de honorários são definidos pelo Senado com base na mediana dos valores presentes em editais e contratos de órgãos do Poder Executivo federal e do Legislativo estadual cuja verba disponível se assemelha à do Senado Federal.

É importante ressaltar que, conforme o item 5 de, a maior parte do investimento vai para a compra de mídia, cujos preços são tabelados. A remuneração da agência por essa compra também é tabelada por meio do “desconto padrão” definido pelo Conselho Executivo de Normas Padrão (CENP). Além disso, a remuneração dos custos internos da agência será suprimida conforme possibilidade disposta no item 3.11.2, alínea ‘b’, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária, editadas pelo Cenp: “negociacao do custo dos servicos internos, de que trata o item 3.6, que poderao ser integralmente eliminados/excluidos/suprimidos”. Assim, a variação de preço entre as licitantes se limitará aos percentuais de honorários sobre o serviço de fornecedores, que são exatamente os elementos a serem valorados na proposta de preços.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

O tipo de demanda em estudo neste ETP não é passível de quantificação prévia e nem da definição exata de produtos e serviços que deverão ser realizados ao longo do tempo. Isso acontece pela própria característica da atividade publicitária, em especial para divulgar os atos do Senado, que possuem grande variabilidade ao longo do ano e, portanto, não podem ser totalmente previstos.

Por exemplo, um dos atos a serem divulgados é a aprovação de leis realizada pela Casa. Não é possível prever agora que leis serão aprovadas em 2026 e 2027 e, portanto, qual será o esforço de publicidade necessário para essa divulgação.



Além disso, cada ação de publicidade tem que levar em conta o objetivo e o público-alvo a ser atingido, de forma a adequar a mensagem e a distribuição da informação pelos meios mais adequados. Isso gera uma variabilidade muito grande de propostas criativas, de mídia e, portanto, de custos.

Por exemplo, a aprovação de uma lei na área da saúde, ampliando os direitos dos cidadãos, deve ser divulgada para o máximo de pessoas, o que demandaria possivelmente a contratação de espaços publicitários com grande alcance em um público espectador amplo, o que pode ter um custo alto (por exemplo, a veiculação de apenas um comercial de 30 segundos no Jornal Nacional[1], com cobertura nacional, custa R\$ 899.800,00). Por outro lado, uma lei específica que atinja os produtores rurais poderia demandar uma divulgação mais segmentada, provavelmente com custo bem menor (por exemplo, a veiculação de apenas um comercial de 30 segundos no Globo Rural, com cobertura nacional, custa R\$ 116.700,00).

Em resumo não é possível prever quantas e quais leis serão aprovadas ao longo de 12 meses e os públicos de interesse a serem impactados pela publicidade. Assim, é inviável estimar o esforço de publicidade necessário (propostas criativas, plano de mídia e custos).

No caso de contratação de agência de propaganda, a própria Lei nº 12.232/2010 reconhece a impossibilidade de se estimar previamente o quantitativo de ações de publicidade ao estabelecer, em seu art. 6º, que a elaboração do instrumento convocatório das licitações para contratação de agência de propaganda seguirá os ritos estabelecidos no art. 40 da Lei 8.666/1993, exceto a obrigatoriedade de projeto básico e/ou executivo e **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários** (art. 40, § 2º, I e II). Ainda que já tenha sido revogada a Lei nº 8.666/1993, por força do art. 189 da Lei nº 14.133/2021, a remissão feita pelo art. 6º da Lei nº 12.232/2010 passa a corresponder ao art. 25 da Lei nº 14.133/2021. De todo modo, no tocante ao conteúdo do edital, ao ressalvar a obrigatoriedade do “orçamento estimado em planilhas”, resta patente a “intenção” da norma em afastar a necessidade de prévia estimativa exata do quantitativo de ações de publicidade.

[1] <https://globo.my.site.com/pricelist/s/>

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 90.000.000,00

Embora o valor para a presente contratação tenha sido estimado em R\$ 90 milhões, com base em referências de valores praticados por outros órgãos da Administração pública no âmbito do Executivo e Legislativos que serão detalhados adiante, o tipo de demanda analisada neste estudo não envolve o levantamento prévio de estimativa de preços dos produtos e serviços a serem executados. Isso ocorre porque não é possível definir os quantitativos nem as características técnicas desses itens, que acabam por depender das propostas de solução que serão apresentadas a cada demanda.

No caso da solução definida no item 6, na contratação de agência de propaganda, além dos custos de mídia, também haverá custos com fornecedores externos e remuneração da agência pelo trabalho de assessoria e acompanhamento junto a esses fornecedores.



A remuneração das agências de propaganda é definida no Decreto 57.690/1966, alterado pelo Decreto 4.563/2002, da seguinte forma:

Art. 7º Os serviços de propaganda serão prestados pela Agência mediante contratação, verbal ou escrita, de **honorários e reembolso das despesas previamente autorizadas**, tendo como referência o que estabelecem os itens 3.4 a 3.6, 3.10 e 3.11, e respectivos subitens, das **Normas-Padrão da Atividade Publicitária**, editadas pelo CENP - Conselho Executivo das Normas-Padrão (...).

Os citados itens e subitens das Normas-Padrão editadas pelo CENP estabelecem que:

- a. Salvo prévia e expressa estipulação em contrário, a agência deve absorver o custo dos serviços internos e/ou externos de pesquisas regulares de audiência, auditoria de circulação e controle de mídia necessários para a aplicação da verba do anunciante;
- b. Nas transações entre anunciante e agência relativas ao “desconto-padrão” devido pelo veículo à agência, deve-se adotar como referência os parâmetros do Anexo B das Normas-Padrão (item 3.5). No caso do Senado, o valor de retorno que pode ser negociado é de até 5% do valor bruto de investimento em mídia (na prática, o valor de retorno é exatamente 5% para contas públicas), o que corresponde a $\frac{1}{4}$ do “desconto-padrão” que o veículo repassa à agência.;
- c. A Agência fará jus, a título de honorários, a um percentual sobre custos com fornecedores externos (itens 3.6.1 e 3.6.2 das Normas-Padrão). Esse percentual pode ser negociado entre a Agência e o Senado (3.11.2, itens “c” e “d” das Normas-Padrão), nos termos do art. 61 da Lei nº 14.133/2021. Aqui estão inclusos os serviços especializados pertinentes (Lei nº 12.232/2010, art. 2º, § 1º):

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 (ver item 14.2, III e IV, do edital Concorrência nº 90003/2024-MCOM (Ministério das Comunicações[1])).

- d. Os custos dos serviços internos, “assim entendidos aqueles que são executados pelo pessoal e /ou com os recursos da própria Agência” (item 3.6 das Normas-Padrão), e os honorários



incidentes sobre serviços externos, “quando se tratar de ações de comunicação que geram veiculação” (item 3.11.2, “c” das Normas-Padrão) com direito ao “desconto-padrão”, poderão ser “integralmente eliminados/excluídos/suprimidos” (item 3.11.2, “b” das Normas-Padrão).

O Ministério das Comunicações, por exemplo, definiu os seguintes parâmetros para o preço máximo da Concorrência nº 90003/2024-MCOM:

14.2. Os quesitos a serem valorados pelas licitantes são os integrantes do subitem 1.1 da Proposta de Preços, cujo modelo constitui o Anexo III, ressalvado que, nos termos do, Art. 36 e 37 da Lei 14.133/2021 não serão aceitos:

a) percentual de desconto inferior a 66% (sessenta e seis por cento), a ser concedido ao ANUNCIANTE, sobre os custos internos dos serviços executados pela licitante, baseados na tabela referencial de preços do Sindicato das Agências de Propaganda de estado, referentes a peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

b) percentual de honorários superior a 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento), incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes à produção e à execução técnica de peça e ou material cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680, de 1965;

c) percentual de honorários superior a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), incidentes sobre os preços dos bens e dos serviços especializados prestados por fornecedores, com a intermediação e supervisão da licitante, referentes:

I. ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento pertinentes ao objeto do contrato;

II. à renovação do direito de autor e conexos e aos cachês, na reutilização de peça ou material publicitário, exclusivamente quando a sua distribuição/veiculação não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965;

III. à reimpressão de peças publicitárias

d) percentual de honorários superior a 1,9% (um inteiro e nove décimos 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, cuja distribuição não lhe proporcione o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.680/1965.

No decorrer da execução do contrato, os custos com produção e veiculação dos materiais publicitários corresponderão às tabelas de preços/orçamentos dos fornecedores e negociações de desconto que a Agência fizer em nome do Senado, que também pode participar dessas negociações. A SECOM/PR disponibiliza em seu site na internet uma planilha[2] com informações sobre a remuneração de agências de propaganda que é usada como referência dos custos de contratos vigentes.



Além do valor da remuneração da agência, há também a definição do valor da verba destinada à contratação. Uma vez que não é possível calcular exatamente qual o custo da contratação, como visto anteriormente, deve-se definir o valor estimado no ano para as ações de publicidade. Esse valor norteará, junto com o briefing e os objetivos de comunicação, a proposta técnica a cada demanda.

Em uma pesquisa realizada nos portais da transparência das 26 Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do DF, foram encontrados contratos ou editais de concorrência de publicidade em 25 delas. Embora todas sejam órgãos do Poder Legislativo, o que as aproximam do Senado em termos de conteúdo das campanhas, as diferenças regionais, populacionais, socioeconômicas e culturais da população de cada estado fazem com que os valores dos contratos variem consideravelmente e não sejam um parâmetro adequado para a definição de valores desta contratação.

Considerando que cerca de 80% do gasto dos contratos de publicidade é com a compra de mídia, e que a mídia nacional possui valores de anúncio bastante superiores à regional, em virtude da abrangência de público, tomou-se uma média dos três maiores contratos das Assembleias como valor mínimo. Importa salientar que dois desses três contratos são de Assembleias Legislativas dos dois maiores estados do Brasil em termos populacionais, SP e MG.

Assim, entende-se que o orçamento da contratação pretendida deve ser, pelo menos, igual ou maior ao valor médio empregado por esses órgãos regionais, tendo em vista o objetivo de se comunicar com o público nacional.

Conforme a tabela abaixo, a média dos valores contratuais para publicidade das Assembleias de Minas Gerais, Mato Grosso e São Paulo, que possuem os três maiores contratos, resultou em R\$89.453.923,22.

Assembleia	Valor em R\$
Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso	100.000.000,00
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	48.361.769,67
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	120.000.000,00
Valor Médio	89.453.923,22

Contudo, há uma preocupação se essa média de valor é compatível com contratos de órgãos que realizam campanhas de abrangência nacional. Assim, buscou-se a média das verbas contratuais de



órgãos do Poder Executivo, presentes na planilha disponibilizada pela Secom/PR, excetuando-se entidades da Administração Indireta tais como bancos, empresas públicas e sociedades de economia mista, pela natureza, organização e estratégia diversas, que são o que orienta o valor da verba. A média dos valores é R\$ 136.062.665,57.

Órgão	Valor em R\$
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	120.000.000,00
Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional	55.000.000,00
Ministério da Educação	27.472.536,00
Ministério da Saúde	260.000.000,00
Ministério das Comunicações	25.000.000,00
Ministério dos Transportes	14.966.123,00
Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	450.000.000,00
Valor Médio	136.062.665,57

O valor da contratação do Senado, portanto, foi definido nesta faixa de preço entre a média dos três maiores contratos de Assembleias, de abrangência regional, e a média dos valores dos contratos da Administração Direta do Poder Executivo, de abrangência nacional. Por ser a primeira contratação de publicidade do Senado, optou-se pelo montante de R\$ 90.000.000,00, mais próximo do valor mínimo desse intervalo.

Vale ressaltar que a contratação de publicidade ora pretendida não gera obrigatoriedade da execução contratual do valor total.

8.1. Do reajuste

Considerando a forma de remuneração prevista para contratação (como percentual de honorários sobre custos com fornecedores especializados) e a multiplicidade de possíveis fornecedores e veículos de comunicação, o contrato para a presente demanda não deverá contemplar a possibilidade de



reajuste. Por existir atrelamento a formas de pagamento diversas, entende-se que a remuneração das agências seguirá o reajuste de mercado, determinado pelos fornecedores.

[1] Edital disponível em <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos-1/concorrencia>.

[2]<https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/documentos/anunciantes-do-poder-executivo-federal/remuneracao-de-agencias-de-propaganda>

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

A legislação em vigor, em especial o §3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010, faculta à Administração adjudicar o objeto da licitação para mais de uma agência de propaganda mediante justificativa no processo da licitação, sem a segregação em itens ou contas publicitárias.

Considerando a previsão do §3º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010 como uma boa prática, a SECOM/PR buscou, no §1º do art. 5º da IN nº 01/2023, estabelecer parâmetros para a definição da quantidade de agências a serem contempladas na eventualidade de adoção da chamada “adjudicação múltipla”

Art. 5º A equipe de Planejamento da Contratação de serviços de comunicação, quando da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, deverá ater-se ao objeto, conforme disposto no art. 14.

§ 1º Para fins de definição do quantitativo de agências de propaganda a contratar para a prestação de serviços de publicidade, deverão ser adotados os seguintes parâmetros, tendo como referência o valor de grande vulto estabelecido pela Lei nº 14.133, de 2021: [art. 6º, XXII – atualizado pelo Decreto 12.343/24, que fixa como grande vulto o valor de R\$ 250.902.323,87]

I - até 9,99% do valor de grande vulto: facultado 1 (uma) ou 2 (duas) agência(s) de propaganda;

II – de 10% até 49,99% do valor de grande vulto: 2 (duas) agências de propaganda;

III – de 50% até 79,99% do valor de grande vulto: 3 (três) agências de propaganda; e

III – acima de 80% do valor de grande vulto: 4 (quatro) agências de propaganda;

Considerando o valor para a contratação estimado em R\$ 90 milhões para gasto anual com publicidade, temos que o quantitativo se enquadraria no percentual estabelecido no inciso II supracitado, sendo recomendada a contratação de duas agências de propaganda.

Importante frisar que a definição pela contratação de mais de uma agência de propaganda considera o volume e a diversidade de ações publicitárias a serem demandadas às contratadas pelos órgãos, tendo em vista o fator verba de referência para campanhas. Tal quantitativo também possibilita a



competitividade entre as contratadas e a pluralidade de propostas criativas a serem analisadas pelo Senado nos processos de Seleção Interna da agência no decorrer da execução contratual, conforme previsto no § 4º do art. 2º da Lei nº 12.232/2010.

Entende-se ainda que a contratação de 2 (duas) agências de propaganda possibilitará a manutenção da tempestividade da atuação publicitária, ao tempo em que ainda permitirá a execução simultânea e compartilhada de campanhas, maior flexibilidade na gestão de demandas, perenidade da prestação dos serviços, bem como maior garantia de qualidade da produção das peças por meio da concorrência interna entre as duas agências no decorrer da execução.

Levando-se em conta que o Senado não possui experiência na gestão desse tipo de contrato, sugere-se que o contrato tenha a duração inicial de 12 (doze) meses. Após esse período, com base na avaliação de indicadores de resultados e na curva de aprendizagem do Senado com esse tipo de contrato, pode-se optar pela renovação ou uma nova licitação.

Ainda conforme a Lei nº 12.232/2010, a contratação de serviços complementares externos deve ser feita, obrigatoriamente, por intermédio da agência, o que não caracteriza parcelamento da solução.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

A presente demanda está alinhada a diversos elementos estratégicos definidos no Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015, o qual revisa e altera os objetivos estratégicos do plano estratégico institucional e as diretrizes para a administração do Senado Federal estabelecidos, respectivamente, nos Atos da Comissão Diretora nº 9, de 2013 e nº 1, de 2014.

Nesse sentido, a demanda resulta, inclusive, da necessidade de valorização do Poder Legislativo como fundamento da democracia e das ações de transparência, a partir da publicidade e massificação acerca dos atos do Senado Federal.

Da mesma forma, a demanda alinha-se à Missão do Senado, uma vez que a ampliação do conhecimento do trabalho do Senado pode fortalecer o modelo democrático federativo, ampliar a participação da sociedade e promover a qualidade de vida do povo brasileiro.

Finalmente, a demanda está abrangida pelo objetivo estratégico de fortalecer a transparência e a comunicação, ampliando o acesso às informações e, por consequência, a transparência das ações da Casa. Não há como cingir o alcance da missão institucional, o acesso à informação e a prestação de contas à sociedade sem uma publicidade de utilidade pública adequada e estruturada.



12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

O principal resultado pretendido com a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda é ampliar o uso dos meios necessários para o cumprimento do princípio constitucional da publicidade. Em artigo^[1] publicado na Revista Consultor Jurídico, em 1º de fevereiro de 2018, Fabrício Motta, então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Goiás junto ao TCM, atualmente Conselheiro do TCM/GO, destacou:

A publicidade oficial, por si só, não é capaz de garantir a *difusão e o conhecimento da informação*. Trata-se de requisito necessário, mas não suficiente para que se prestigie a publicidade em seu aspecto material. A difusão da informação deve ser feita da forma *mais ampla possível* e assegurada com a utilização dos meios *adequados*, dependendo de seu objetivo e de seus destinatários. Além da adequação dos meios, deve-se propugnar por uma conexão sistemática com o *direito fundamental à informação e com o princípio democrático*. Com efeito, para que uma informação possa ser efetivamente apreendida, é necessário que seja transmitida em linguagem adequada ao pleno entendimento por parte do receptor da informação.

A legislação coloca ao alcance da Administração Pública diversas ferramentas de comunicação para esse fim, mas o Senado, até agora, não utilizava a publicidade como uma delas. Por suas características, a publicidade é um tipo de divulgação ativa que não exige do cidadão esforço para buscar a informação, o que fortalece a capacidade de comunicação da Casa para divulgar as suas ações ao máximo possível de pessoas.

Dessa forma, espera-se alcançar os seguintes benefícios à Administração:

- a) Aumento do número de cidadãos que conhecem o Senado, seus campos de atuação e as leis aqui aprovadas, gerando maior participação da sociedade nas questões legislativas e mais oportunidades de usufruto de seus direitos.
- b) Ampliação da compreensão dos brasileiros sobre o papel do Parlamento na manutenção e defesa da democracia e dos direitos dos cidadãos.
- c) Divulgação de leis aprovadas pelo Parlamento e promoção dos direitos e deveres das decorrentes;
- d) Reforço de princípios constitucionais, valores democráticos e direitos fundamentais na sociedade, por meio de campanhas de utilidade pública

Objetiva-se, por fim, ampliar a compreensão dos brasileiros sobre o papel do Parlamento na manutenção e defesa da democracia e dos direitos dos cidadãos.

[1] <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>



13. Providências a serem Adotadas

A contratação de serviços de publicidade por meio de agência de propaganda demandará do Senado profissionais com conhecimento técnico na área de publicidade, propaganda, marketing e/ou comunicação. A própria Lei nº 12.232/2010 estabelece que:

Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 1º As propostas técnicas 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.

Nos termos do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Rasf), o Senado possui em sua estrutura áreas de comunicação com profissionais capacitados para participar do processo de seleção de agência de propaganda. A Secretaria de Comunicação Social (Secom) conta com profissionais formados em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda, Publicidade e Marketing, Relações Públicas e Jornalismo.

Para a correta execução do contrato, com transparência e efetividade, o Senado deve criar um *referencial* que estabeleça claramente todas as etapas de contato com a agência, desde o início de cada demanda até os segmentos que farão a aprovação final do trabalho desenvolvido pela agência. É necessário definir a/as instância/as de aprovação das campanhas e a adequação do trabalho da equipe que vai assumir as atividades referentes à condução do contrato, como elaboração de briefing, análise técnica das propostas a cada campanha, elaboração de pareceres e relatórios etc. Por fim, é importante definir que documentos precisam ser produzidos nas diversas etapas do processo e que materiais precisam ficar disponíveis no site do Senado como forma de transparência ativa.

A SECOM/PR possui o *Manual de Procedimento das Ações de Comunicação Publicitária*, cuja versão atual foi aprovada pela Portaria SECOM/PR nº 18, de 29/04/2024[1], que pode ser adotado como referência. A atualização do manual se deu após intenso diálogo institucional da SECOM/PR com o TCU, o que evidencia tratar-se de um documento que congrega as melhores práticas quanto aos procedimentos internos de análise, de desenvolvimento, de seleção, de autorização, de execução, de prestação de contas, de liquidação e de pagamento de ações de publicidade.

Ademais, em atenção ao art. 14 da Lei nº 12.232/2010, diante da condição de que apenas as agências de publicidade "previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato", entende-se que, por força do parágrafo único do art. 53 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022, o Senado poderá se valer dos cadastros já realizados e disponíveis no Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF), mantido pelo Poder Executivo Federal e regulamentado pelo Decreto nº 3.722 /2001. Da mesma forma, entende-se não haver óbice na adesão, por parte do Senado, ao Cadastro Unificado de Fornecedores do Governo Federal – Siref, sistema eletrônico de informações por meio do



qual são inscritos e mantidos os registros de agências publicitárias e de fornecedores especializados de produção publicitária.

Finalmente, entende-se que a contratação nos moldes propostos apresenta peculiaridades que a diferencia dos demais contratos de prestação de serviços, especialmente quanto à gestão e fiscalização contratual. Portanto, cumpre ressaltar que deverão ser providenciados cursos relacionados a fiscalização e gestão contratual, especialmente relacionados a contratos de publicidade, caso haja o entendimento de que há necessidade de capacitação dos servidores nesse sentido, buscando sempre o aprimoramento do controle dos serviços.

[1] Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/2024_prt-18__alterada-pela-prt-28-2025_manual-de-procedimentos.pdf

14. Possíveis Impactos Ambientais

A contratação ora pretendida não apresenta impactos ambientais muito significativos, uma vez que se refere à prestação de serviços técnicos especializados de comunicação publicitária, sem a aquisição de bens permanentes ou consumo expressivo de recursos naturais.

Entretanto, as agências deverão adotar, na execução dos serviços, boas práticas de sustentabilidade ambiental, de otimização de recursos, de redução de desperdícios e de redução da poluição, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 7.746/2012.

15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

15.1. Justificativa da Viabilidade

Considerando o conteúdo apresentado no presente ETP e a existência de dotação orçamentária específica, declaramos que a presente contratação, na forma de agência de publicidade modelo *full service*, é viável.

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

LUCIANA RODRIGUES PEREIRA

Diretora da Secretaria de Comunicação Social



PEDRO AUGUSTO RAMIREZ MONTEIRO

Gestor do Núcleo de Contratações e Contratos da Secom

