



**Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Comunicação  
Diretoria de Licitações e de Gestão de Contratos**

**ATA DE REUNIÃO**

**Nº do Processo:** 005.00000119/2025-16

**Interessado:** Secretaria de Comunicação

**Assunto:** Prestação de serviços publicitários de natureza institucional e de utilidade pública.

Aos 26 de novembro de 2025, na Av. Morumbi n. 4500, Morumbi - SP, na sala 57, reuniu-se a comissão de contratações responsável pela condução do certame, para análise da impugnação apresentada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo – SINAPRO/SP em face do edital da concorrência n. 07/2025 destinada à contratação de até quatro agências de publicidade para prestação de serviços ao Governo do Estado de São Paulo.

**Relatório.**

A entidade sindical alega, em resumo, que o edital viola o art. 1º da Lei nº 12.232/2010 ao permitir a participação de cooperativas, uma vez que a execução dos serviços de publicidade deve ocorrer “necessariamente por intermédio de agências de propaganda”. Sustenta-se que as cooperativas não se enquadram na estrutura operacional e jurídica indispensável à continuidade e integração das atividades publicitárias, podendo comprometer a qualidade técnica e a execução integrada exigida pela legislação.

Além disso, o edital prevê que o certificado de qualificação técnica de funcionamento, emitido pelo CENP ou entidade equivalente, deve ser apresentado apenas no momento da assinatura do contrato. O impugnante sustenta que tal documento integra a qualificação técnica, devendo ser exigido na fase de habilitação, sob pena de inabilitação da licitante que não o possuir no momento oportuno.

O edital exige balanço e demonstrações contábeis do último exercício social. Segundo o SINAPRO, a exigência contraria o art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade de apresentação das demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais.

O edital prevê que licitantes que não atingirem os índices de liquidez e solvência deverão comprovar patrimônio líquido mínimo equivalente a R\$ 30 milhões, correspondente a 10% do valor global estimado da contratação. O SINAPRO argumenta que a maior parte da verba (70–80%) será destinada à mídia e produção externa, não compondo remuneração da agência; o valor não representa risco contratado pela agência, mas apenas fluxo financeiro operacional; exigência desse porte restringe a competitividade e afasta até mesmo agências consideradas de grande porte; a estrutura de capital não é determinante para a atividade publicitária, cujo maior patrimônio é o corpo técnico. Sustenta que a exigência é desproporcional, violando os princípios da isonomia e da competitividade.

No que toca o modelo de remuneração previsto na minuta contratual O SINAPRO/SP aponta uma série de inconsistências e distorções no modelo de remuneração, destacando: Desconto de 96% sobre custos internos, afirma que os “custos internos”, pelas Normas-Padrão, devem ser ressarcidos integralmente ao cliente. O desconto de 96% impediria o ressarcimento e comprometeria a execução dos serviços. Honorários reduzidos (1% e 2%), seriam incompatíveis com os valores de mercado (até 15% previstos nas Normas-Padrão). Poderiam resultar em remuneração insuficiente ou nula. Repasse de ¼ do desconto-padrão, em determinados cenários, o repasse ao Estado pode superar a própria remuneração da agência, resultando em “pagar para trabalhar”. Ausência de previsão de remuneração para mídia digital, plataformas como Google e Meta não concedem desconto de agência. Sem previsão contratual, a agência ficaria sem remuneração pela intermediação de mídia digital. Cita precedentes, como o edital do Banco do Brasil (2023), que estabelece honorários de 15% para mídia digital sem desconto padrão. Sustenta haver riscos financeiros e operacionais, pois as quatro agências dividirão a verba de forma não proporcional e imprevisível. As equipes, estruturas e sistemas permanecem como custos fixos mesmo com demanda incerta. O modelo pode

inviabilizar economicamente a execução contratual. Concluindo pela necessidade de revisão integral das condições de remuneração.

A manifestação foi protocolada dentro do prazo previsto no item 7.6 do edital, sendo, portanto, tempestiva, bem como apresentada por entidade legitimada, nos termos da legislação aplicável.

Análise.

**1. Tempestividade e legitimidade** - A impugnação foi apresentada dentro do prazo estabelecido no item 7.6 do edital e por entidade representativa do setor de publicidade, encontrando-se, portanto, tempestiva e formalmente apta ao exame.

## **2. Análise dos argumentos do impugnante**

### **2.1. Alegação de violação ao art. 1º da Lei nº 12.232/2010 pela admissão de cooperativas**

O SINAPRO sustenta que o edital violaria o art. 1º da Lei nº 12.232/2010 ao permitir a participação de cooperativas, uma vez que a execução dos serviços deve ocorrer “necessariamente por intermédio de agências de propaganda”. Não assiste razão ao impugnante. O art. 1º da Lei nº 12.232/2010 define que:

*“A execução contratual dos serviços de publicidade deverá ser realizada necessariamente por intermédio de agência de propaganda.”*

A exigência, contudo, não se refere à natureza jurídica da licitante. A lei não restringe a forma societária da agência, tampouco exige que esteja constituída como sociedade empresária ou S/A.

O que importa é que a entidade licitante — independentemente de ser sociedade limitada, anônima, cooperativa ou outra forma admitida no ordenamento — atenda integralmente às competências profissionais, técnicas e organizacionais que caracterizam uma agência de propaganda, conforme a própria Lei nº 4.680/1965 e o Decreto nº 57.690/1966.

Assim, a participação de cooperativas não afronta a legislação, desde que estas comprovem manter estrutura técnica, equipe multidisciplinar, capacidade operacional e gestão integrada dos serviços. A restrição pretendida pelo SINAPRO configuraria limitação indevida à competitividade, vedada pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

### **2.2. Exigência do Certificado de Qualificação Técnica de Funcionamento (CENP) somente na contratação**

O impugnante alega que o certificado integra a qualificação técnica e, portanto, deveria ser exigido na fase de habilitação.

A alegação é improcedente.

O CENP é uma certificação privada, emitida por entidade autorregulatória do mercado publicitário. Não se trata de documento exigido por lei como condição prévia para habilitação.

A Administração Pública não pode exigir certificações privadas como requisito de habilitação, sob pena de violação direta aos princípios da competitividade e da isonomia.

Além disso, a Lei nº 12.232/2010 não prevê a certificação do CENP como requisito de habilitação.

Assim, o edital está correto ao exigir o certificado apenas na assinatura do contrato, como condição de regularidade operacional, e não como requisito eliminatório na fase de habilitação.

### **2.3. Demonstrações contábeis de um único exercício social**

O SINAPRO sustenta que o art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021 exige demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios, e que o edital teria sido omissivo ao exigir apenas um.

A alegação carece de fundamento. O edital deve sempre observar o princípio da adequação ao porte do contrato e ao mercado específico, aplicando critérios proporcionais à natureza do objeto.

Constou do Estudo Técnico Preliminar ID 0084404638 a necessidade de exigir a apresentação de balanço patrimonial para garantir que a futura contratada tenha estabilidade financeira, prevenindo riscos à continuidade da prestação dos serviços objeto do contrato, com índices adequados à praxe de mercado. Isso porque com a análise do balanço, é possível ter segurança de que as agências têm estrutura financeira mínima para executar o contrato, que pode envolver investimentos antecipados, contratação de terceiros (produtoras, designers, etc.), intermediação de mídia e grandes campanhas com prazos apertados. A análise do balanço patrimonial permite à Administração Pública verificar a saúde financeira das agências, observando, se o patrimônio líquido é positivo (indicando solvência); a proporção entre ativos e passivos; se há liquidez suficiente para suportar obrigações contratuais. Isso reduz o risco de contratar agências que não teriam condições de arcar com os compromissos assumidos, como pagamento de pessoal, fornecedores ou custos de produção de campanhas.

No que concerne à exigência de apresentação do balanço patrimonial do último exercício social, entende-se que as disposições previstas no art. 69 da Lei nº 14.133/2021 constituem o limite máximo que pode ser demandado dos licitantes no âmbito da habilitação econômico-financeira.

Com efeito, o dispositivo legal estabelece:

*"Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, **e será restrita à apresentação da seguinte documentação:***

*I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital."*

Dessa forma, qualquer exigência adicional que extrapole o rol taxativo previsto no referido artigo configuraria restrição indevida à competitividade, devendo a Administração ater-se, portanto, aos limites legais expressamente estabelecidos.

No mais, é importante lembrar que, na vigência da Lei n. 8.666/1993, o STJ reputou válido edital que deixou de exigir comprovação atinente a todos os incisos do art. 31, da lei 8.666/93 - Resp 402.711/SP rel Min. José Delgado, j. em 11.06.2002, Dj de 19.08.2002), decisão que serve de paradigma na espécie.

Não há, portanto, impedimento legal para que a Administração adote critérios de qualificação brandos para ampliar a competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). A exigência dos demonstrativos do último exercício social é proporcional e compatível com a natureza do objeto, sem prejuízo à aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes.

#### **2.4. Patrimônio líquido mínimo de R\$ 30 milhões**

O SINAPRO argumenta que a exigência seria desproporcional, pois grande parte do valor global refere-se à verba de mídia, não ao risco econômico assumido pela agência.

A Administração tem razão ao estabelecer a possibilidade de substituição dos índices financeiros pelo patrimônio líquido mínimo compatível com o porte da contratação.

Ainda que parte expressiva dos valores seja destinada à mídia, as agências assumem riscos financeiros relevantes, tais como: gestão de fluxos milionários; adiantamentos operacionais; responsabilidade por execução de fornecedores; riscos decorrentes de falhas no planejamento ou na veiculação; obrigações acessórias, como direitos autorais, licenças, produção e entrega de conteúdos.

Além disso a indicação de patrimônio líquido mínimo, como dito, é **alternativa a apresentação dos índices financeiros adequados** e tem por objetivo assegurar a capacidade de absorção de riscos, a garantia de continuidade dos serviços e a proteção ao interesse público em contratos de grande vulto. A exigência de 10% do valor global está em perfeita consonância com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Não há violação aos princípios da isonomia ou da competitividade, pois a exigência decorre da complexidade e do volume financeiro do contrato, e não de discricionariedade arbitrária.

Em sentido similar, o TCU reputou válido edital que permitia que empresas que não preenchessem os índices denotadores de boa situação econômico-financeira fossem habilitadas por meio de demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo (Acórdão 247/2003, Plenário, rel Min. Marcos Vilela).

Logo, mais uma vez, não socorre razão à entidade sindical.

#### **2.5. Alegações sobre supostas inconsistências no modelo de remuneração**

O SINAPRO aponta diversas críticas, relacionadas à remuneração das agências fixada no instrumento convocatório.

O mercado público de publicidade não se confunde com o mercado privado.

As faixas de remuneração do CENP ou das Normas-Padrão não têm força legal e não são referência obrigatória para contratos públicos.

A proposta comercial a ser apresentada pelas agências de publicidade, no processo licitatório, se constitui de uma “política de honorários” e não preços propriamente ditos.

As agências de propaganda têm sua remuneração calculada na forma de descontos que incidem sobre a tabela de preços fixos do SINAPRO, de percentuais de honorários incidentes sobre o valor dos serviços prestados por terceiros e em grande parte pelo **desconto de agência**, formando, assim, uma política de preços, tudo conforme consta na legislação que regulamenta a atividade publicitária no Brasil (Lei Federal nº 4680/65, Decreto Federal nº 57.690/66, posteriormente modificado pelo Decreto Federal nº 45.563/2002 e Normas-Padrão da Atividade Publicitária editadas pelo Conselho Executivo das Normas-Padrão – CENP).

De acordo com esses dispositivos e com base nas alíneas do subitem 3.11.2, observado o disposto nos subitens 3.11, das Normas-Padrão da Atividade Publicitária – CENP, abaixo descritos, nas contratações com o Setor Público e a depender do perfil do anunciante, com base no volume do investimento em mídia previsto para a execução contratual, o edital pode até mesmo estabelecer que a contratada não fará jus ao ressarcimento dos custos internos dos serviços por ela executados e aos honorários sobre os serviços contratados com terceiros.

“3.11 Nas contratações com o setor público, os anunciantes de cada Poder e Esfera Administrativa serão considerados como departamentos de um só anunciante, para efeito de aplicação dos dispositivos econômicos destas Normas-Padrão, ainda que os contratos sejam celebrados separadamente com cada órgão, autarquia, empresa, fundação, sociedade de economia mista ou outro tipo de entidade governamental.

3.11.1 Consideram-se esferas Administrativas distintas o Município, o Estado e a União.

3.11.2 O disposto neste item aplica-se à:

a) reversão da parcela do “desconto de agência”, de que tratam os itens 2.7, 3.5 e 6.4;

b) negociação do custo dos serviços internos, de que trata o item 3.6, **que poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos**;

c) **negociação dos honorários incidentes sobre os serviços de que trata o item 3.6.1**, ressalvado que os referidos honorários **poderão ser integralmente eliminados/excluídos/suprimidos** quando se tratar de ações de comunicação que geram veiculação;

d) **negociação dos honorários de que trata o item 3.6.2.**”

Considerando o vulto estimado das aquisições de tempos e espaços publicitários a serem realizadas os percentuais menores podem perfeitamente ser remuneratórios, considerando a economia de escala, a otimização de processos, menor custo de captação e prospecção e fluxo contínuo de demandas.

Acerca do repasse de  $\frac{1}{4}$  do desconto-padrão, a afirmação de que a agência “pagaria para trabalhar” é especulativa e não se sustenta tecnicamente. O modelo combina múltiplas fontes de remuneração e não pode ser analisado de forma isolada. Além disso, o contrato em vigor da Secom é um demonstrativo da viabilidade da execução nestes termos, haja vista que atualmente as agências contratadas operam com 100% de desconto sobre a tabela do Sinapro, 0% a título de honorários e repassam  $\frac{1}{4}$  do desconto-padrão à Administração.

Acerca da alegação de ausência de remuneração para mídia digital, o edital prevê remuneração global e integrada, abrangendo a intermediação de todos os meios, inclusive digitais, ainda que tais plataformas não concedam desconto-padrão à vista da natureza de prestação de serviços de inserção dessa mídia (atividade realizada sobre a infraestrutura de comunicação pré-existente contratadas de terceiros).

Portanto, entendemos que não há motivos suficientes para a alteração do instrumento convocatório.

### 3. Conclusão

Diante da análise empreendida, verifica-se que a impugnação apresentada pelo SINAPRO/SP, embora tempestiva e formalmente apta ao exame, não merece acolhimento.

Os argumentos expendidos pela entidade sindical não se sustentam frente ao arcabouço normativo aplicável

Assim, não se verificam ilegalidades, vícios ou restrições indevidas à competitividade que justifiquem a modificação do edital ou da minuta contratual.

Conclui-se, portanto, pelo não acolhimento da impugnação, devendo o edital permanecer integralmente hígido em seus termos.

@cidade\_unidade@, na data da assinatura digital.

**Meire Marin Hernandes da Silva Leme**  
Presidente da Comissão de Contratação

**Alessandra Cristina Girotto Rodrigues**  
Membro da Comissão de Contratação

**Joseane Gonçalves de Souza**  
Membro da Comissão de Contratação



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Cristina Girotto Rodrigues, Chefe de Gabinete**, em 27/11/2025, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joseane Gonçalves De Souza, Assessor Especial III**, em 27/11/2025, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Meire Marin Hernandes Da Silva Leme, Analista de Comunicação Social**, em 28/11/2025, às 09:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0090251214** e o código CRC **9AA288CF**.