



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

ATA

Nº do Processo: 005.00000119/2025-16

Interessado: Secretaria de Comunicação

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

ATA DA SESSÃO PÚBLICA REALIZADA

DIA 11 DE DEZEMBRO DE 2025

Análise da Impugnação da FUNDAC

Aos 11 de dezembro de 2025, na Av. Morumbi, nº 4500, Morumbi - SP, na sala 57, reuniu-se a Comissão de Contratações responsável pela condução do certame, para análise da impugnação apresentada pela FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ARTES E DA COMUNICAÇÃO – FUNDAC em face do Edital da Concorrência nº 07/2025, destinada à contratação de até quatro agências de publicidade para prestação de serviços ao Governo do Estado de São Paulo.

Relatório.

A impugnante, **Fundação para o Desenvolvimento das Artes e da Comunicação – FUNDAC**, sustenta, em síntese, que o edital apresenta exigências desproporcionais, critérios excessivamente subjetivos e formalismos indevidos que, a seu ver, violariam princípios e dispositivos da Lei Federal nº 14.133/2021, notadamente aqueles relativos à competitividade, isonomia, razoabilidade, julgamento objetivo e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse contexto, questiona os seguintes pontos:

I. Alega que o edital **indica apenas o valor global estimado da contratação**, deixando de apresentar a respectiva memória de cálculo, a metodologia adotada e os parâmetros utilizados, em afronta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Argumenta que tal omissão comprometeria a transparência do certame, a análise da razoabilidade dos valores estimados e a adequada formulação das propostas pelos licitantes;

II. Supostas restrições indevidas à competitividade, destacando-se:

- a) A exigência fixa de apresentação de 10 peças publicitárias produzidas nos últimos 5 anos, sem possibilidade de flexibilização;
- b) A obrigatoriedade de validação formal dos relatos por clientes, o que, segundo afirma, submeteria a habilitação da agência à vontade de terceiros;
- c) A determinação de critérios rígidos quanto a formação acadêmica e experiência da equipe, sem demonstração técnica da sua real necessidade para a execução do objeto.

III. Critérios de julgamento excessivamente subjetivos, questionando o uso de determinadas expressões constantes do julgamento do Plano de Comunicação Publicitária;

IV. Formalismos atinentes à forma física de apresentação das propostas, tais como: caderno físico em espiral, margens rígidas; papel com gramatura específica e entrega em CD, DVD ou pendrive.

V. O uso obrigatório de “tabela cheia” no plano de mídia para o plano de mídia, alegando produzir uma simulação artificial.

VI. A impugnante requer a retificação do edital, visando:

- a) à disponibilização da memória de cálculo da estimativa de preços;
- b) à flexibilização das exigências relativas ao repertório técnico;
- c) à supressão da exigência de validação formal dos relatos por clientes;
- d) à flexibilização dos critérios de formação acadêmica e experiência da equipe;
- e) à substituição de critérios considerados subjetivos por parâmetros objetivos;
- f) à autorização para apresentação digital das propostas; e
- g) à revisão da obrigatoriedade de utilização da “tabela cheia” no plano de mídia.

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 fundacional sem fins lucrativos que atua nas áreas de comunicação, marketing, artes, cultura, educação e meio ambiente, encontrando-se, portanto, tempestiva e formalmente apta ao exame.

2. Ausência de memória de cálculo da estimativa de preços

Inicialmente, cumpre refutar a alegação da FUNDAC quanto à suposta necessidade de apresentação da memória de cálculo da estimativa de preços. Embora a impugnante defenda tal obrigatoriedade, verifica-se que essa exigência é incompatível com o regime jurídico aplicável às licitações do tipo Melhor Técnica, especialmente quando submetidas à Lei Federal nº 12.232/2010, que estabelece disciplina própria para a formulação e avaliação das propostas quando adotado esse critério de julgamento.

Em razão da natureza peculiar dos serviços de publicidade, mostra-se inviável a prévia quantificação das ações de comunicação a serem executadas, uma vez que tais ações somente serão definidas pelo futuro contratado durante a execução contratual. Por conseguinte, também se revela impossível a elaboração, previamente ao certame, de planilha de preços detalhada, pois esse nível de especificação depende da definição das ações efetivamente necessárias — as quais variam conforme demandas supervenientes e muitas vezes imprevisíveis, inerentes ao atendimento do interesse público.

Destaca-se que, para a adequada condução do procedimento licitatório, a Administração corretamente adota o briefing, instrumento que reúne os elementos essenciais, diretrizes estratégicas e informações necessárias para que as licitantes elaborem suas propostas técnicas. Esse documento, conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 12.232/2010, desempenha função equivalente à de projeto básico, servindo como parâmetro para a formulação das propostas e para a futura execução contratual.

Ademais, o Estudo Técnico Preliminar constante do Processo de Contratação SEI! 005.00000119/2025-16 (ID 0084404638) demonstra que a Secretaria de Comunicação do Estado de São Paulo realizou análise minuciosa para estimar o valor global da contratação, considerando fatores como a demanda atual por campanhas publicitárias, os desafios contemporâneos da comunicação pública e tendências estratégicas do setor.

Diante desse conjunto de elementos, conclui-se que os autos contêm estudos técnicos preliminares suficientes para o estabelecimento do valor do contrato, atendendo às exigências necessárias para a elaboração do edital e futura formalização contratual. Não se revela viável, tampouco juridicamente exigível, a descrição pormenorizada dos serviços de publicidade e seus respectivos quantitativos, dada a dinâmica e a imprevisibilidade inerentes ao objeto a ser contratado.

3. Exigências excessivas de "qualificação" técnica

No tocante à alegação de suposta restrição indevida à competitividade em razão da “exigência” de apresentação de 10 peças publicitárias produzidas nos últimos 5 anos, cumpre esclarecer que tal previsão não se trata de requisito de habilitação, razão pela qual não possui caráter eliminatório, mas sim classificatório, por integrar a proposta técnica. O repertório configura um dos quesitos de avaliação qualitativa, destinado a aferir a experiência e a capacidade criativa da licitante, nos termos da Lei nº 12.232/2010.

Ademais, o Edital não estabelece a apresentação de 10 peças como exigência rígida, pois expressamente prevê mecanismo de proporcionalidade, conforme dispõe o item 12.2.9:

“Se a licitante não observar as quantidades estabelecidas nos subitens 11.8.1 e 11.10 para apresentação do Repertório e dos Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, sua pontuação máxima, nesses quesitos, será proporcional às quantidades por ela apresentadas, sendo a proporcionalidade obtida mediante a aplicação de regra de três simples (...).”

Assim, não há qualquer impedimento à participação de licitantes que apresentem número inferior de peças, havendo apenas impacto proporcional na pontuação — o que afasta, por completo, o argumento de restrição à competitividade.

Quanto ao limite temporal de 5 anos, trata-se de prática consolidada em licitações de serviços de publicidade, adotada para garantir a atualidade e a pertinência do material apresentado, além de assegurar condições isonômicas de avaliação entre as concorrentes. Tal critério é usualmente aplicado nos certames regidos pela Lei nº 12.232/2010 e é plenamente compatível com os princípios da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Além disso, o intervalo temporal de cinco anos é adequado, pois assegura que as peças apresentadas reflitam a atuação recente da agência, coerente com as práticas, tecnologias e tendências atuais do mercado, garantindo que a Administração contrate empresa com experiência contemporânea e não apenas histórica.

Desse modo, não prospera a alegação de irregularidade, uma vez que o Edital assegura ampla competitividade e observa a disciplina legal aplicável.

- Quanto a obrigatoriedade de validação formal dos relatos por clientes, cumpre esclarecer que tal requisito decorre diretamente das práticas consolidadas da Lei nº 12.232/2010, que rege as licitações e contratações de serviços de publicidade.

A apresentação de relatos validada pelos clientes é mecanismo amplamente reconhecido como garantia de veracidade, autenticidade e rastreabilidade das informações apresentadas pelas licitantes, evitando o risco de superestimação de resultados, uso indevido de peças ou ações não autorizadas, ou ainda a apresentação de experiências não comprováveis.

A validação por terceiro (cliente público ou privado) reforça a objetividade da avaliação técnica, assegurando tratamento isonômico entre as concorrentes e confiabilidade nos elementos submetidos à subcomissão técnica. Trata-se, portanto, de boa prática do setor, historicamente adotada nas licitações realizadas sob a égide da Lei nº 12.232/2010.

Dessa forma, a exigência é plenamente proporcional e razoável, uma vez que se limita a confirmar a realização e os resultados das ações relatadas, não impondo ônus excessivo às licitantes, que naturalmente dispõem de tais confirmações como parte do registro de suas campanhas.

Assim, conclui-se que a exigência deve ser mantida, por ser compatível com o regime jurídico da Lei nº 12.232/2010, por reforçar a segurança e veracidade das informações e por se coadunar com os princípios da isonomia, da transparência e do julgamento objetivo.

- Quanto aos critérios de formação acadêmica e experiência da equipe, importa esclarecer que os serviços objeto desta licitação são de natureza eminentemente intelectual, motivo pelo qual deve ser realizada licitação respeitando-se a necessidade de prevalência desta característica, isto é, na modalidade “melhor técnica”, com a comprovação de qualificação dos profissionais que comporão a equipe, mas no âmbito da comprovação da proposta técnica, atendendo, assim, o ora proposto, os ditames contidos na Lei federal nº 12.232/2012.

Assim, é de se concluir que os serviços de publicidade são serviços técnicos regulamentados, sendo definidos pela doutrina como sendo “...todos aqueles que exigem habilitação legal para sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição administrativa competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior. É o serviço que requer capacitação profissional e habilitação legal para seu desempenho dentro das normas técnicas adequadas, como ocorre com os trabalhos de engenharia, eletricidade, hidráulica, comunicações, transportes e outros que exigem conhecimentos científicos para sua realização.” (“in” “Licitação e contrato administrativo”, de Hely Lopes Meirelles, 14ª edição, Ed. Malheiros).

Ademais, referida a demonstração técnica, também consta do Estudo Técnico Preliminar destinado a esta licitação, apontando para a atividade de serviços publicitários, a necessidade da experiência e renome dos profissionais envolvidos, bem como por atributos personalíssimos inerentes à atividade criativa. É amplamente reconhecido no setor, que as atividades desempenhadas pelas agências de publicidade extrapolam o mero gerenciamento ou a simples intermediação de serviços, destacando-se, sobretudo, pela engenhosidade, originalidade e capacidade de criação intelectual aplicadas ao alcance dos objetivos contratados.

Ademais, a efetividade da prestação exige elevado grau de afinidade entre a filosofia de trabalho da agência e a cultura institucional do contratante, o que reforça o caráter singular e especializado da contratação.

Nesse contexto, mostra-se não apenas razoável, mas necessário, a exigência da formação e experiência da equipe de forma a assegurar a qualidade e a efetividade dos serviços a serem prestados.

4. Critérios de julgamento excessivamente subjetivos

A impugnante sustenta que o uso dos termos “acuidade”, “profundidade”, “relevância” e “capacidade de articulação” no julgamento do Plano de Comunicação Publicitária violaria os arts. 5º e 63 a 67 da Lei nº 14.133/2021, por suposta falta de objetividade e definição dos critérios de avaliação.

Tal alegação não merece prosperar.

Em primeiro lugar, a licitação em questão não é regida pela Lei nº 14.133/2021 no tocante ao julgamento técnico, mas sim pela Lei Federal nº 12.232/2010, diploma legal especial que dispõe especificamente sobre licitações e contratações de serviços de publicidade realizadas pela Administração Pública. Nos termos do art. 1º, da Lei 12.232/2010, suas normas prevalecem como regime jurídico especial (Lei Geral) para esse tipo de contratação, inclusive para fins de julgamento técnico.

Assim, os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que tratam de critérios de julgamento técnico genéricos não se aplicam isoladamente, devendo ser interpretados em harmonia com a disciplina própria da Lei 12.232/2010, a qual prevê critérios de natureza qualitativa e avaliações técnico-criativas.

Além disso, o modelo de julgamento previsto na Lei nº 12.232/2010 estabelece um método de análise estruturado, documentado e fundamentado, que inclui avaliação por subcomissão técnica (art. 10, §1º); atribuição de notas individualizadas por cada julgador (art. 11, §4º, inciso III); registro, em planilhas, dos fundamentos de cada nota atribuída (art. 11, §4º, inciso IV); médias e ponderações consolidadas de acordo com os pesos estabelecidos no edital.

Ou seja, ao contrário do alegado, o procedimento é inteiramente compatível com o princípio do julgamento objetivo, nos moldes próprios aplicáveis às licitações de natureza criativa, cujo exame necessariamente envolve análise qualitativa.

No caso específico do edital impugnado, não há a alegada subjetividade, pois o item 12.2.3 do edital define expressamente os conceitos utilizados, afastando qualquer alegação de vagueza ou indeterminação;

Cada termo impugnado possui conceito claro e operacional, conforme transcrito no próprio edital:

- a) Consistência: qualidade de apresentar coerência entre as partes e o todo;
- b) Pertinência: aquilo que concerne ao assunto desta licitação, como delineado no Briefing;
- c) Adequação: atendimento o mais perfeito possível, de forma organizada, às necessidades e objetivos do órgão licitante;
- d) Relevância: o que tem importância ou relevo num contexto determinado;
- e) Acuidade: qualidade de percepção de modo eficaz, sutileza e eficiência;
- f) Síntese: capacidade de resumir determinado texto ou assunto, conservando a objetividade e clareza do mesmo, bem como a precisão de seu objeto.

Esses conceitos não apenas encontram amparo doutrinário entre os parâmetros clássicos de avaliação de propostas criativas, como também são reconhecidos e amplamente utilizados em licitações de publicidade desde a vigência da Lei nº 12.232/2010.

Ademais, tais critérios são intrínsecos à natureza do objeto, pois o julgamento de peças, planos de comunicação, repertórios e estratégias não pode se restringir a métricas meramente numéricas ou objetivas. Em serviços essencialmente intelectuais, criativos e estratégicos, a legislação autoriza — e exige — critérios qualitativos fundamentados, desde que definidos no edital (o que foi atendido), aplicados uniformemente pela Subcomissão (também atendido), registrados e justificáveis em planilhas (obrigação prevista no art. 11 da Lei 12.232).

Portanto, ainda que envolvam valoração técnica, os critérios impugnados são perfeitamente objetivos dentro do modelo de julgamento próprio das licitações de publicidade.

Por fim, a existência de escalas de valoração e de conceitos previamente definidos elimina a alegação de subjetividade indevida, pois assegura previsibilidade do julgamento, isonomia entre licitantes, rastreabilidade das notas, vinculação estrita ao instrumento convocatório.

Assim, conclui-se que não há qualquer irregularidade na utilização dos termos contestados, motivo pelo qual o ponto deve ser integralmente rejeitado.

5. Formalismos que não agregam qualidade técnica

São impugnadas exigências relativas à forma física de apresentação das propostas. Ocorre que, não considerou, a Fundação, os aspectos determinados pela legislação pertinente.

A definição de padrões mínimos para a apresentação da via não identificada não configura formalismo excessivo, mas medida estritamente necessária para assegurar o caráter apócrifo do julgamento técnico, conforme exige o art. 6º, inciso IV, da Lei nº 12.232/2010. A norma legal impõe que as propostas técnicas sejam entregues sem qualquer elemento que permita identificar a licitante, de modo a preservar a imparcialidade da Subcomissão Técnica e evitar que aspectos externos — como marca, estilo gráfico, identidade visual própria ou características de produção — influenciem o julgamento.

Nesse contexto, a Administração, ao determinar parâmetros simples como encadernação padronizada, margens uniformes, gramatura mínima do papel e padrão de apresentação da via técnica, apenas garante que todas as concorrentes entregarão documentos em formato neutro, sem peculiaridades que possam funcionar como elementos de identificação indireta. Assim, tais exigências não restringem a competitividade, não impõem ônus extraordinário às licitantes nem representam formalismos inúteis, mas tão somente asseguram que o processo de avaliação ocorra em estrita conformidade com a legislação.

Ressalte-se que as medidas adotadas possuem caráter simples, objetivo e de fácil atendimento, não exigindo investimentos significativos nem produzindo barreiras à participação. Pelo contrário, a padronização evita que cada licitante utilize acabamentos distintos — capas personalizadas, cores específicas, materiais diferenciados, diagramações próprias — que, ainda que de forma involuntária, poderiam revelar sua identidade.

Dessa forma, a padronização da via não identificada constitui instrumento legítimo e proporcional, diretamente vinculado à efetividade do julgamento apócrifo, garantindo maior lisura, isonomia e segurança jurídica ao certame, em plena harmonia com a Lei nº 12.232/2010.

6. Exigência de uso obrigatório de “tabela cheia” no plano de mídia

A utilização da tabela cheia é requisito para garantir a isonomia e o julgamento objetivo. O uso de tabela cheia nos certames de publicidade é elemento técnico tradicional e indispensável, pois padroniza a base de cálculo entre todas as licitantes, elimina variações comerciais privadas, como descontos, bonificações ou acordos específicos entre agências e veículos, impede que licitantes eventualmente privilegiadas, com condições comerciais mais vantajosas, obtenham vantagem competitiva indevida, estranha à capacidade técnica e assegura que o julgamento do plano de mídia se concentre na estratégia, pertinência, coerência e distribuição dos investimentos, e não em negociações particulares.

Trata-se, portanto, de medida voltada à isonomia, conforme exige a Lei nº 12.232/2010. Se cada agência utilizasse preços distintos, fruto de negociações individuais, haveria total impossibilidade de comparar estratégias, incorrendo em riscos de distorção artificial da distribuição de mídia e desigualdade material entre participantes.

Importante salientar que o plano de mídia no certame não tem caráter contratual nem comercial, o plano de mídia apresentado na licitação é uma simulação técnica, não um plano de compra efetivo, a finalidade é avaliar a capacidade estratégica da agência, e não determinar valores reais de contratação. Os preços utilizados na simulação não vinculam a Administração na futura execução contratual.

Assim, a padronização por meio de tabela cheia não cria artificialidade, mas garante neutralidade e comparabilidade, objetivos fundamentais do julgamento técnico.

7. Conclusão

Diante da análise empreendida, verifica-se que a impugnação apresentada pelo FUNDAÇÃO, embora tempestiva e formalmente apta ao exame, não merece acolhimento. Entendemos que não há motivos suficientes para a alteração do instrumento convocatório. Os argumentos expendidos 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.

Meire Marin Hernandez da Silva Leme
Presidente da Comissão de Contratação

Alessandra Cristina Giroto Rodrigues
Membro da Comissão de Contratação

Joseane Gonçalves de Souza
Membro da Comissão de Contratação



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Cristina Giroto Rodrigues, Chefe de Gabinete**, em 11/12/2025, às 15:53, 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 Hernandez Da Silva Leme, Analista de Comunicação Social**, em 11/12/2025, às 16:20, 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 11/12/2025, às 16:27, 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, informando o código verificador **0091863325** e o código CRC **200BA594**.