



PARECER Nº 6/2026/GTLC/GEST/SAF
PROCESSO Nº 00058.047527/2022-56
INTERESSADO: ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Manifestação da decisão da Comissão Especial de Contratação em face de Recurso interposto no certame.

Processo Administrativo nº 00058.047527/2022-56

Recorrentes: NOVA S.A.; SAVANNAH SOLUÇÕES EM COMUNICAÇÃO LTDA; PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA e OFICINA CONSULTORIA DE REPUTAÇÃO E RELACIONAMENTO LTDA

Licitação: Concorrência nº 90001/2025

Objeto: Contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação institucional, referentes à: a) a prospecção, o planejamento, o desenvolvimento, a implementação, a manutenção e o monitoramento de soluções de comunicação institucional, no seu relacionamento com a imprensa e na sua atuação em relações públicas, em território nacional e internacional, no que couber; b) manutenção e monitoramento das ações e soluções de comunicação institucional; e c) criação e execução técnica de projetos, ações ou produtos de comunicação institucional.

Ressalta-se que o processo de contratação é público e pode ser acessado através do Protocolo Eletrônico (00058.047527/2022-56) da ANAC no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/anac/pt-br/sistemas/protocolo-eletronico-sei/pesquisa-publica-de-processos-e-documentos>. Informa-se, ainda, que todos os documentos da licitação foram publicados tempestivamente no site da ANAC em <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/concorrencias-em-andamento/concorrenca-90001-2025>.

Tendo em vista a possibilidade de acesso público ao processo de contratação, os documentos do processo sempre que citados serão referenciados por seu número no Sistema Eletrônico de Informações (Sei!) da ANAC. Ademais, todos os documentos são públicos, exceto aqueles que contenham informações protegidas por sigilo legal.

1. DO RELATÓRIO DO CERTAME E DO RESULTADO DO JULGAMENTO

1.1. A primeira sessão pública foi realizada no dia 12/12/2025, conforme Ata da Primeira Sessão Pública (Sei! 12689670), com a identificação dos representantes das licitantes presentes: Savannah Soluções em Comunicação Ltda; Oficina Consultoria de Reputação e Relacionamento Ltda; Partners Comunicação Integrada Ltda; Nova S.A.; Apex Comunicação Estratégica Ltda; Diálogo Comunicação Corporativa e Digital SS e Agência FR de Comunicação Ltda. Foi verificado o cumprimento das condições de participação e constatado que todos os licitantes estavam aptos a contratar com a União.

1.2. Procedeu-se ao recebimento dos Invólucros nº 1, nº 2, nº 3 e nº 4, cujos fechos foram rubricados pela Comissão e pelos representantes. Foram abertos e conferidos os invólucros nº 1 (Proposta Técnica não identificada) e nº 3 (Capacidade de Atendimento e Relatos de Solução), encaminhados para análise da Subcomissão Técnica, nomeada pela Portaria SAF nº 18.368/2025 (Sei! 12457276).

1.3. Encerrada a análise técnica, as licitantes foram convocadas para a Segunda Sessão Pública, realizada em 10/02/2026 (Ata Sei! 12848458), onde procedeu-se à abertura dos invólucros nº 2 (identificação); proclamação da pontuação técnica final (PPT); abertura do invólucro nº 4 (preços); negociação e resultado do julgamento.

1.4. Sequencialmente, realizou-se a abertura do invólucro nº 5 (documentos de habilitação) exclusivamente da licitante classificada em primeiro lugar, OFICINA CONSULTORIA DE

REPUTAÇÃO E RELACIONAMENTO LTDA, mantendo-se os envelopes de habilitação das demais licitantes fechados e sob custódia da Comissão. Após análise minuciosa, esta Comissão Especial de Contratação constatou que a documentação apresentada comprovou integralmente o atendimento às exigências fixadas no Edital, razão pela qual a empresa foi declarada habilitada e vencedora do certame.

1.5. O resultado final da Concorrência nº 90001/2025, registrado na Ata da Segunda Sessão (Sei! 12848458), apresentou a seguinte classificação:

1ª - Oficina Consultoria de Reputação e Relacionamento Ltda;

2ª - Nova S.A.;

3ª - Partners Comunicação Integrada Ltda;

4ª - Apex Comunicação Estratégica Ltda;

5ª - Diálogo Comunicação Corporativa e Digital SS;

6ª - Agência FR de Comunicação Ltda;

Desclassificada: Savannah Soluções em Comunicação Ltda (por não atingir a pontuação técnica mínima).

2. DO HISTÓRICO PROCEDIMENTAL E DA TEMPESTIVIDADE RECURSAL

2.1. Finalizadas as fases de julgamento e de habilitação, as empresas licitantes NOVA S.A., SAVANNAH SOLUÇÕES EM COMUNICAÇÃO LTDA, PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA e OFICINA CONSULTORIA DE REPUTAÇÃO E RELACIONAMENTO LTDA manifestaram intenção de recorrer contra o resultado da Concorrência nº 90001/2025.

2.2. Em conformidade com o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021, as licitantes Savannah Soluções em Comunicação Ltda (Sei! 12878083), Nova S.A. (Sei! 12879251), Oficina Consultoria de Reputação e Relacionamento Ltda (Sei! 12880512) e Partners Comunicação Integrada Ltda (Sei! 12881522) apresentaram tempestivamente as suas razões recursais, as quais foram apensadas ao processo eletrônico sob os respectivos números Sei! indicados.

2.3. Assim, conhece-se dos recursos, tendo em vista que foram impetrados em consonância com o Edital e a legislação correlata, preenchendo os requisitos de admissibilidade e tempestividade.

2.4. Em atenção ao §4º do art. 165 da Lei nº 14.133 de 2021, foi possibilitado aos demais licitantes que apresentassem contrarrazões aos recursos interpostos. Após encerrado o prazo recursal, as licitantes Savannah Soluções em Comunicação Ltda (Sei! 12910760), Nova S.A. (Sei! 12911018), Oficina Consultoria de Reputação e Relacionamento Ltda (Sei! 12911106) e Partners Comunicação Integrada Ltda (Sei! 12912036) apresentaram, também tempestivamente, as suas contrarrazões relativas aos recursos adversos.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS

3.1. Objetivando compor a parte expositiva inicial, apontam-se, abaixo, em resumo, as alegações das recorrentes:

3.1.1. **Majoração de notas individuais:** as empresas recorrentes argumentam que as suas propostas técnicas foram subavaliadas pela Comissão e solicitam o aumento de pontuações em diversos quesitos e subquesitos.

3.1.2. **Minoração de notas das concorrentes:** as recorrentes argumentam que as propostas das demais licitantes foram superavaliadas, apontando inconsistências que justificariam a redução dessas pontuações.

3.1.3. **Inexequibilidade da proposta de preços vencedora:** as recorrentes contestam a viabilidade financeira do desconto apresentado pela licitante classificada em primeiro lugar, alegando que os valores são insuficientes para cobrir os custos operacionais e a equipe técnica prometida.

3.1.4. **Vícios em relatos de experiência (cases):** é alegada a ocorrência de irregularidades

graves em atestados de capacidade técnica, incluindo divergências de dados, anacronismo temporal e indícios de manipulação de informações em relatos de sucesso.

3.1.5. **Descumprimento de exigências formais:** é registrado que a empresa com maior nota técnica descumpriu requisitos de apresentação previstos no instrumento convocatório, como a ausência de contracapa, o que feriria o princípio da isonomia e da vinculação ao edital.

4. **CONTRARRAZÕES DAS EMPRESAS CITADAS NOS RECURSOS**

4.1. Com o intuito de subsidiar a fase de instrução e julgamento, segue a síntese das alegações apresentadas nas contrarrazões, focadas em rebater os recursos interpostos:

4.1.1. **Contestação à minoração de notas:** as empresas citadas nos recursos rebatem as críticas às suas propostas técnicas, sustentando suas pontuações.

4.1.2. **Defesa da exequibilidade de preços:** a empresa declarada vencedora rebate a tese de inexecuibilidade, argumentando que seu desconto está alinhado aos padrões de mercado em licitações similares e que possui estrutura própria e otimizada capaz de garantir a execução integral do objeto sem perda de qualidade.

4.1.3. **Justificativa de vícios em relatos de experiência (cases):** a licitante vencedora contesta a acusação de fraude em seu atestado de capacidade técnica, alegando a ocorrência de um erro material sanável exclusivamente no título do projeto, o qual não comprometeria a veracidade das atividades efetivamente executadas e referendadas pelo órgão cliente (Ministério da Saúde).

4.1.4. **Reconvenção administrativa:** a empresa Nova S.A. (Sei! 12911018) apresenta alegações em sede de contrarrazões para fundamentar a redução da nota de uma concorrente (Partners), buscando atacar a pontuação técnica da referida empresa.

4.1.5.

5. **DA ANÁLISE E JULGAMENTO.**

5.1. O julgamento deste recurso administrativo foi pautado por criteriosa análise de todos os argumentos suscitados pela Recorrente, motivado com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, nos termos do art. 50, inciso V, da Lei 9.784/99.

5.2. Ainda, por relevante, considerando que todo processo licitatório é público e transparente, foi facultado acesso irrestrito à documentação constante dos autos do Processo Administrativo nº 00058.047527/2022-56 a todos os interessados, possibilitando, em continuidade, o direito de interposição de recurso e apresentação do contraditório.

5.3. Dando seguimento ao rito processual, passa-se ao enfrentamento pormenorizado de todos os tópicos suscitados nas razões recursais e nas contrarrazões apresentadas, organizados conforme os eixos temáticos e competências regimentais:

I - Da análise das solicitações de majoração de notas individuais e minoração de notas das concorrentes

5.4. Conforme estabelecido nos itens 16.2 e 19.4 do Edital, as propostas técnicas são analisadas por Subcomissão Técnica, à qual cabe também a manifestação sobre eventuais recursos relativos ao julgamento técnico. As deliberações da Subcomissão Técnica sobre os recursos estão consubstanciadas nos seguintes documentos: Parecer da Subcomissão Técnica - Recurso Oficina (Sei! 12968521); Parecer da Subcomissão Técnica - Recurso Savannah (Sei! 12968522); Parecer da Subcomissão Técnica - Recurso Partners (Sei! 12968523) e Parecer da Subcomissão Técnica - Recurso Nova (Sei! 12968524).

5.5. Ressalta-se que a Subcomissão Técnica avaliou todas as ponderações recursais relacionadas às suas avaliações e, após reanálise fundamentada das propostas frente aos critérios do Edital, decidiu pela manutenção integral das pontuações anteriormente atribuídas, não identificando erros materiais ou omissões que justificassem qualquer alteração no quadro de notas técnicas.

5.6. Conclusão no ponto:

5.6.1. Ante a manifestação técnica soberana da Subcomissão, que ratificou a inexistência de vícios ou erros de julgamento nas pontuações atribuídas após reexame motivado de todos os pontos de discórdia qualitativa, esta Comissão Especial de Contratação acolhe integralmente os pareceres e mantém o quadro classificatório técnico inalterado.

II - Da inadmissibilidade de inovação recursal em sede de contrarrazões (a "reconvenção" da empresa Nova S.A.)

5.7. A licitante Nova S.A., ao apresentar suas contrarrazões, buscou introduzir matéria estranha ao escopo defensivo, formulando o que denominou de "reconvenção administrativa". O objetivo foi atacar a pontuação técnica da empresa Partners, visando à redução de sua nota.

5.8. Análise:

5.8.1. O rito processual das licitações é regido por um microsistema normativo que exige estrita observância à cronologia das fases. A aceitação de uma "reconvenção" administrativa nesta etapa processual subverteria a sistemática do certame, exigindo a reabertura de prazos sucessivos em ofensa aos princípios da celeridade, da eficiência e da segurança jurídica.

5.8.2. Cabe frisar que a fase de contrarrazões possui natureza eminentemente de defesa. Seu escopo restringe-se, de forma estrita, a rebater os argumentos contrários aos interesses da empresa na licitação que tenham sido suscitados nos recursos adversos. Não se constitui, em hipótese alguma, em momento processual adequado para apontar novas supostas falhas nas propostas de outras licitantes ou para formular pleitos de redução de nota contra terceiros. Toda e qualquer irresignação apontando defeitos nas propostas concorrentes deveria ter sido formalizada tempestivamente na fase própria de interposição de recurso.

5.8.3. Ademais, admitir tal prática traduziria uma ilegalidade flagrante: a criação de uma fase de recurso sem a possibilidade de contrarrazões pela empresa atacada. O contraditório e a ampla defesa são garantias constitucionais (Art. 5º, LV, CF/88) que, no processo administrativo licitatório, materializam-se pelo direito de resposta a cada acusação formulada. Se esta Comissão conhecesse de ataques inéditos em sede de contrarrazões, a empresa Partners ver-se-ia cerceada em sua defesa, uma vez que o rito processual pautado no Art. 165 da Lei nº 14.133/2021 não prevê "contrarrazões das contrarrazões".

5.8.4. Cumpre registrar, preliminarmente, que o procedimento licitatório é estruturado em fases sucessivas e logicamente encadeadas, nas quais cada etapa possui momento próprio para manifestação das partes e impugnação dos atos administrativos, incidindo, nesse contexto, o instituto da preclusão administrativa. Tal mecanismo visa assegurar a estabilidade do certame, a segurança jurídica e a eficiência do procedimento, impedindo a rediscussão de matérias já superadas ou que deveriam ter sido oportunamente suscitadas. A doutrina especializada ressalta que a licitação se desenvolve por meio de etapas sucessivas, dotadas de relativa autonomia, de modo que a superação de determinada fase impede a rediscussão de questões que deveriam ter sido suscitadas no momento processual adequado, sob pena de comprometimento da racionalidade e da continuidade do procedimento, conforme leciona Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023).

5.8.5. No mesmo sentido, a doutrina aponta que o sistema recursal nas licitações exige a observância dos momentos processuais próprios para a impugnação dos atos administrativos, não sendo admissível a inovação recursal ou a apresentação de novas alegações em sede de contrarrazões, sob pena de comprometimento do contraditório e da paridade entre os licitantes, entendimento igualmente exposto por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015).

5.8.6. Além disso, admitir a apresentação de novas impugnações apenas na fase de contrarrazões configuraria verdadeiro desequilíbrio procedimental, na medida em que impediria o adequado exercício do contraditório pelos demais participantes do certame. Tal prática, além de representar indevido cerceamento de defesa, também afronta o princípio da isonomia entre os licitantes, que exige tratamento igualitário e submissão de todos às mesmas regras procedimentais do certame, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho ao tratar do princípio da igualdade no

procedimento licitatório (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023).

5.8.7. Dessa forma, em observância à lógica procedimental do certame e aos princípios que regem as contratações públicas previstos na Lei nº 14.133, eventuais alegações apresentadas fora do momento processual oportuno, ou que configurem inovação em sede de contrarrazões, não merecem conhecimento, por incidência do instituto da preclusão, devendo o exame recursal restringir-se às matérias efetivamente suscitadas no recurso e dentro dos limites do contraditório estabelecido no procedimento.

5.8.8. Consolidando esse entendimento, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afirmado que os prazos recursais no processo licitatório possuem natureza peremptória e preclusiva, não cabendo à Administração reabrir prazos ou admitir manifestações intempestivas que possam comprometer a segurança jurídica e a igualdade entre os licitantes. No âmbito do pregão, o licitante que deixar de manifestar, no momento procedimental oportuno, a intenção de recorrer sujeita-se à preclusão, sendo incabível a reabertura do prazo ou a admissão de impugnações extemporâneas. Nesse sentido, a Corte de Contas tem assentado que a observância estrita dos prazos e fases procedimentais constitui garantia da isonomia entre os participantes do certame, vedando-se qualquer flexibilização que favoreça licitante que deixou de exercer oportunamente seu direito de recorrer, conforme orientação firmada em diversos precedentes do Tribunal.

5.9. Conclusão no ponto:

5.9.1. Ante a preclusão consumativa, a inadequação da via eleita e a impossibilidade de subversão do rito legal, o pleito "reconvencional" da licitante Nova S.A. é juridicamente inadmissível.

III - Da análise sobre a arguição de inexecuibilidade da proposta comercial (Empresa Oficina Consultoria)

5.10. As recorrentes sustentam que o desconto de 55,30% ofertado pela Oficina Consultoria tornaria a proposta inexecuível, baseando-se em uma análise aritmética da folha de pagamento projetada em confronto com o faturamento mensal estimado.

5.11. Análise:

a) Da Validade da Estimativa de Preços e da Metodologia Adotada pela ANAC

5.11.1. Informamos, inicialmente, que a pesquisa de preços foi realizada em consonância ao que dispõe o art. 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, sendo que o preço estimado foi obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, desconsiderando, na sua formação, os valores inexecuíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados.

5.11.2. A pesquisa realizada no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP identificou 15 (quinze) contratações de objetos semelhantes que atendiam as especificações do objeto, sendo utilizadas como fonte de preço público. Também foram consultadas 65 empresas do segmento de mercado, sendo que 4 (quatro) encaminharam orçamento, conforme Relatório de Pesquisa de Preços (Sei! 11842506).

5.11.3. De acordo com o referido relatório, foi avaliada, para cada item, a homogeneidade ou heterogeneidade da amostra de preços, com base no coeficiente de variação da amostra (razão entre o desvio padrão e a média dos valores). Considerou-se homogênea a amostra cujo coeficiente de variação fosse inferior a 25%. Para os itens com amostras homogêneas, todos os valores foram considerados, e o preço final foi calculado pela média desses valores. No caso das amostras heterogêneas, conforme estabelecido pelo Art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021, foram desconsiderados os valores considerados inexecuíveis ou excessivamente elevados. Tais valores foram definidos como aqueles situados abaixo da média subtraindo o desvio padrão, ou acima da média somada ao desvio padrão.

5.11.4. Importante ressaltar que a Equipe de Planejamento da Contratação validou os editais e

respectivos produtos contratados em cada um, bem como verificou que o valor estimado para a contratação está em conformidade com os valores praticados no mercado, levando em conta os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, além de observar a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. Resta claro que a metodologia adotada pela ANAC na estimativa do valor da licitação está plenamente respaldada na legislação vigente.

b) Da Natureza Relativa da Presunção de Inexequibilidade e da Ausência de Indícios Iniciais

5.11.5. Esclarecido este ponto, registro que nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, propostas com indícios de inexequibilidade não podem ser automaticamente desclassificadas, impondo-se à Administração o dever de oportunizar ao licitante a demonstração da viabilidade de sua oferta. Esse entendimento é reiterado pela Súmula nº 262 do TCU, segundo a qual o critério de aferição de inexequibilidade conduz a presunção relativa, devendo ser assegurada ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta antes de eventual desclassificação.

5.11.6. Tal entendimento permanece plenamente aplicável sob a égide da Lei nº 14.133/2021, conforme reafirmado pelos Acórdãos nº 465/2024 e nº 803/2024 – Plenário. Tais precedentes sedimentam que a caracterização de inexequibilidade exige análise concreta da proposta, sendo inadequada a desclassificação automática baseada apenas em parâmetros formais ou percentuais, devendo a Administração oportunizar ao licitante a comprovação da viabilidade econômica sempre que surgirem indícios razoáveis de inexequibilidade.

5.11.7. A decisão desta Comissão de não instaurar, naquele momento processual de julgamento de propostas, diligência específica para verificação de exequibilidade pautou-se na presunção legal de validade das propostas regularmente apresentadas, aliada à inexistência de indícios objetivos de inviabilidade econômica que justificassem a instauração de diligência específica para tal verificação. A convicção inicial amparou-se na demonstração objetiva de que o desconto ofertado não se encontrava isolado, mas sim aderente à análise comparativa dos descontos apresentados pelas demais licitantes, formalmente registrados na Ata da 2ª Sessão Pública, os quais corroboram a realidade de mercado do setor:

- Oficina Consultoria: 55,30%
- Nova S.A.: 46,00%
- Partners Comunicação: 40,10%
- Apex Comunicação: 40,00%
- Diálogo Comunicação: 40,00%
- Agência FR: 22,50%

5.11.8. Contudo, diante das impugnações agora apresentadas em sede recursal, entende-se que as exigências de avaliação e as diligências passíveis de realização no âmbito desta concorrência encontram-se materialmente supridas pelos esclarecimentos e pelas planilhas apresentadas pela empresa Oficina Consultoria em suas contrarrazões. Tal aproveitamento material atende ao comando do art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, visto que a finalidade essencial da norma - qual seja, oportunizar à licitante a demonstração da viabilidade de seus preços antes de qualquer decisão desclassificatória — restou devidamente alcançada nesta etapa processual. As informações prestadas reforçam os indícios de que a proposta é exequível.

5.11.9. Cabe registrar que a Subcomissão Técnica, ao analisar os recursos e contrarrazões, informou que as informações prestadas não afetam a pontuação da empresa Oficina em relação ao item "Capacidade de Atendimento", o que corrobora a viabilidade técnica do preço ofertado.

c) Da Lógica Econômica do Contrato: Serviços Sob Demanda e Ausência de Garantia de Execução

5.11.10. A argumentação das recorrentes parte da premissa equivocada de equiparar o presente objeto a contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, disciplinadas pela IN SEGES nº

05/2017, quando, na realidade, trata-se de contratação orientada à entrega de produtos e resultados, nos termos da IN SECOM nº 01/2023. Conforme o Apêndice I do Edital, parcela dos serviços objeto desta contratação (especialmente a Produção de Conteúdo Multimídia e ações integradas) possui natureza sob demanda. A ANAC não garante um volume mínimo de execução mensal para essas frentes.

5.11.11. Portanto, não há viabilidade econômica em exigir que a contratada mantenha profissionais ociosos, vinculando o valor total do contrato a uma folha de pagamento fixa de dezenas de profissionais. O modelo comprovado pela Oficina Consultoria em suas contrarrazões baseia-se em um núcleo de profissionais dedicados para os fluxos contínuos de atendimento, suportado por um Escritório de Projetos (PMO) cujos especialistas são acionados e remunerados conforme as ordens de serviço, evitando a transferência à Administração de custos associados à ociosidade de mão de obra.

d) Da Demonstração de Viabilidade Econômica pela Licitante e Contexto Competitivo

5.11.12. Cumpre destacar que a presente Concorrência foi processada mediante a entrega de propostas fechadas, sem etapa competitiva de lances abertos. Nesse cenário, os valores oferecidos tendem a ser mais fidedignos, estruturados de maneira calculada com base nos níveis de serviço (SLAs) exigidos. A diferença entre o desconto da Oficina Consultoria (55,30%) e os percentuais apresentados pelas próprias recorrentes (Nova com 46% e Partners com 40,10%) não é suficientemente expressiva a ponto de caracterizar um desvio isolado, atípico ou dissociado das condições competitivas do certame. A proximidade das taxas ofertadas pelo grupo principal de competidoras evidencia que o patamar de preços praticado encontra respaldo no mercado, esvaziando a alegação de inexequibilidade baseada em um pretensão "excesso" de desconto.

5.11.13. Em resposta à diligência instaurada em sede de contrarrazões, a Recorrida detalhou os fatores que permitiram a oferta de um desconto competitivo: otimização de processos e recursos com PMO transversal, alinhamento estratégico, padronização, governança e economia de escala. Enfatizou que "o contrato será atendido por meio de realocação e mobilização interna de profissionais e recursos já existentes, sem custos de entrada e despesas de implantação". Objetivando comprovar a viabilidade, apresentou projeção de fluxo de caixa demonstrando que a receita cobre integralmente os custos diretos e indiretos, informando que a margem de lucro de 5,44% assegura a sustentabilidade econômico-financeira da execução, utilizando estrutura própria já amortizada e especializada no atendimento ao setor público.

e) Da Visão Sistêmica, Aspecto Estratégico e Alocação de Riscos

5.11.14. A jurisprudência do TCU (Acórdão nº 3.092/2014 – Plenário) orienta que a análise de inexequibilidade deve considerar a estrutura de custos do licitante e sua estratégia comercial, admitindo propostas com margens de lucro reduzidas quando houver justificativa econômica plausível e demonstração de capacidade operacional.

5.11.15. Este vigor operacional é ratificado pela ampla documentação carreada aos autos (Documentos de Habilitação e Envelope nº 3), com destaque para o acervo de Atestados de Capacidade Técnica relativos à execução de contratos de elevada complexidade, bem como para os Balanços Patrimoniais apresentados, os quais evidenciam inequívoca liquidez e saúde financeira da empresa, demonstrando sua plena capacidade de suportar a execução contratual e evidenciando a expertise acumulada na prestação de serviços tanto para o mercado público quanto para o setor privado.

5.11.16. É prática reconhecida no mercado que empresas reduzam suas margens diretas como estratégia comercial, de posicionamento institucional ou de ampliação de portfólio, especialmente em contratos com elevada relevância institucional (Acórdão nº 325/2007 – Plenário). A Recorrida declarou formalmente que a proposta cobre todos os custos necessários e que a execução não dependerá de posterior pedido de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de erro de precificação.

5.11.17. Cumpre assentar que a viabilidade de uma proposta comercial deve ser aferida com base nos elementos objetivos, metodológicos e documentais submetidos ao certame. A assunção do risco do negócio e a gestão da lucratividade ao longo da execução contratual constituem ônus inalienável da própria contratada. Sob a estrita ótica do Direito Administrativo, a desclassificação de

uma proposta técnica e financeiramente vantajosa exige a demonstração objetiva de sua inviabilidade. Diante dos elementos constantes nos autos, que indicam a aderência aos preços de mercado e a exequibilidade da oferta, não há amparo fático ou legal para uma desclassificação calcada em presunções desfavoráveis.

5.11.18. Ademais, cumpre registrar que a caracterização da inexecuibilidade exige demonstração objetiva de inviabilidade econômica da proposta, não se revelando suficiente a mera construção hipotética baseada em premissas unilaterais de custos ou estruturas operacionais não necessariamente adotadas pela licitante. A análise administrativa deve se pautar pelos elementos concretos constantes dos autos, observando-se a liberdade empresarial na definição de sua estratégia operacional e de composição de custos.

5.12. Conclusão no ponto:

5.12.1. Pelo conjunto da análise realizada, consubstanciada pela proximidade dos descontos ofertados e pelas razões de viabilidade apresentadas, não se verificam indícios consistentes de inexecuibilidade capazes de justificar a exclusão da licitante. Após a avaliação técnica dos pontos suscitados e dos esclarecimentos prestados, esta Comissão entende que não subsistem elementos suficientes para decretar a desclassificação da proposta. Pelo contrário, os elementos constantes dos autos evidenciam a viabilidade econômica da oferta frente à estrutura da licitante e à natureza de pagamento sob demanda dos serviços, de modo que todos os procedimentos adotados mostram-se aderentes aos princípios da razoabilidade, eficiência, proporcionalidade, isonomia e supremacia do interesse público. A convergência entre a maior pontuação técnica (96,7 pontos) e o maior desconto de preços (55,30%) materializa a efetiva obtenção do melhor resultado para a Administração. Assim, resta preservada a presunção de exequibilidade da proposta, não se verificando elementos fáticos ou jurídicos capazes de justificar sua desclassificação, sob pena de afronta aos princípios da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e da segurança jurídica.

IV - Da ausência de fraude e do legítimo saneamento de erro material (Atestado do Ministério da Saúde).

5.13. A recorrente Nova S.A. formula acusação de fraude documental contra a licitante Oficina Consultoria. A denúncia baseia-se em uma divergência temática e temporal identificada no Envelope nº 3: a Ficha de Relato de Solução (case redigido pela agência) apresentava o título “Mais perto do Brasil: como o Ministério da Saúde revolucionou a comunicação com estados e municípios”; entretanto, o documento foi instruído fisicamente com Atestado de Capacidade Técnica referente a campanha diversa, intitulada “Reconstrução da confiança na imprensa e incentivo à vacinação”.

5.14. A recorrente sustenta que a empresa teria inserido um atestado relativo a um projeto distinto com o intuito de validar artificialmente o relato apresentado, caracterizando, em sua visão, manipulação documental apta a configurar fraude ao certame.

5.15. Com base nessa premissa, requer a desclassificação da licitante por suposta falsidade ou fraude documental.

5.16. Análise:

a) Da Conduta e da Configuração de Erro Material

5.16.1. Cumpre destacar que a caracterização de fraude documental em processos licitatórios constitui matéria de elevada gravidade jurídica e exige demonstração objetiva e inequívoca da intenção deliberada de induzir a Administração Pública em erro.

5.16.2. Compreende-se que a divergência documental identificada pela recorrente Nova S.A. na análise do Envelope nº 3 suscitou legítima dúvida à época da interposição do recurso, uma vez que a ocorrência de erro material de encarte apenas foi devidamente esclarecida e comprovada pela licitante Oficina Consultoria na subsequente fase de contrarrazões.

5.16.3. Contudo, após o regular exercício do contraditório e a análise do conjunto probatório agora constante dos autos, constata-se a inexistência de falsidade, manipulação de informações ou obtenção de vantagem competitiva indevida. A verificação evidencia a autenticidade dos documentos apresentados, a existência prévia da experiência técnica narrada e a ausência de qualquer impacto no

julgamento técnico da proposta, circunstâncias que afastam em definitivo a configuração de fraude e demonstram tratar-se de inconsistência formal sanável no curso do procedimento.

5.16.4. A desclassificação por tal falha conduziria à indevida prevalência do formalismo processual sobre a busca do resultado mais vantajoso para a Administração, em descompasso com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da verdade material que regem as contratações públicas.

5.16.5. A Oficina Consultoria demonstrou manter múltiplos contratos e campanhas de grande porte junto ao Ministério da Saúde, circunstância que torna plausível a ocorrência de falha meramente procedimental no momento da organização física do Envelope nº 3.

5.16.6. A inconsistência identificada limita-se ao encarte equivocado de um atestado de capacidade técnica imediatamente após relato descritivo referente a outro projeto, situação que caracteriza erro material de compilação documental, e não manipulação intencional do conteúdo apresentado.

5.16.7. Importante destacar que o Relato de Solução (case) apresentado pela licitante permaneceu integralmente inalterado, não tendo sido objeto de qualquer modificação textual ou substituição de conteúdo. O ajuste realizado restringiu-se exclusivamente à substituição da folha de atestado, destinada a comprovar a execução do projeto efetivamente descrito.

5.16.8. Não se verificou, portanto:

- alteração do conteúdo técnico originalmente avaliado;
- modificação de informações prestadas na proposta técnica;
- ou inserção de narrativa inexistente à época da apresentação da proposta.

b) Do Princípio da Verdade Material e do Saneamento Legal (Art. 64 da Lei nº 14.133/2021)

5.16.9. A Lei nº 14.133/2021 consagra, no âmbito das licitações públicas, a prevalência do princípio da verdade material, permitindo à Administração promover diligências e admitir documentos destinados a confirmar condições já existentes no momento da apresentação da proposta.

5.16.10. No presente caso, o Relato de Solução foi regularmente apresentado no Envelope nº 3 dentro do prazo estabelecido no edital. A posterior apresentação do atestado correspondente teve por finalidade exclusivamente confirmar documentalmente a experiência previamente narrada, sem introdução de fato novo ou modificação substancial da proposta técnica.

5.16.11. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que a vedação à inclusão posterior de documentos não alcança aqueles destinados a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, conforme assentado, entre outros, nos Acórdãos nº 1.211/2021 e nº 2.443/2021, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União.

5.16.12. No caso concreto, verifica-se que:

- os serviços descritos no relato foram executados anteriormente ao certame;
- o atestado apresentado encontra-se datado de 17/09/2025, anterior à sessão pública de entrega dos envelopes de proposta;
- o documento comprova experiência efetivamente já detida pela licitante.

5.16.13. Cumpre registrar que a eventual proximidade temporal entre a data de emissão do atestado e a publicação do edital não descaracteriza a validade da comprovação de capacidade técnica. O que se exige, para fins de habilitação ou avaliação técnica, é que a execução dos serviços atestados seja anterior à abertura do certame, não havendo impedimento para que o documento comprobatório seja formalizado posteriormente. O atestado constitui mera declaração do órgão contratante acerca de serviços já executados, não representando a criação de experiência nova, mas apenas sua certificação formal. No caso concreto, restou comprovado que as atividades descritas foram efetivamente realizadas em momento anterior ao certame, tendo o documento apenas

formalizado experiência previamente existente no acervo da licitante.

c) Da Verificação Independente da Autenticidade dos Documentos

5.16.14. A fim de garantir a máxima lisura do procedimento licitatório e em estrita observância ao princípio da verdade material, esta Comissão realizou consulta direta ao Sistema Eletrônico de Informações (Sei!) do Ministério da Saúde.

5.16.15. A verificação confirmou que o atestado inicialmente constante dos autos (campanha de vacinação); e o atestado apresentado nas contrarrazões (relativo ao projeto de regionalização da comunicação) constam regularmente registrados no sistema oficial do órgão, tendo sido assinados eletronicamente pelas autoridades competentes nas datas indicadas.

5.16.16. Tal circunstância afasta de forma inequívoca qualquer suspeita de falsidade documental ou de fabricação artificial de comprovação técnica.

d) Da Compatibilidade entre o Relato de Solução Avaliado e a Natureza Comprobatória do Atestado

5.16.17. Importa esclarecer que o Relato de Solução (case) apresentado pela licitante constituiu o objeto efetivo da avaliação técnica, tendo sido analisado com base no conteúdo estratégico, metodológico e nos resultados de comunicação descritos. O Atestado de Capacidade Técnica, por sua vez, possui natureza meramente comprobatória, destinando-se a confirmar que a licitante efetivamente executou serviços para o órgão mencionado.

5.16.18. Nesse contexto, verifica-se que a correção documental não implicou qualquer modificação na substância técnica submetida à avaliação, nem alterou os elementos considerados para fins de pontuação. Como o conteúdo do relato permaneceu integralmente inalterado, resta mantida a pontuação originalmente atribuída, uma vez que o saneamento documental limitou-se a confirmar fato já descrito e previamente avaliado. Dessa forma, a substituição do documento de suporte não produziu qualquer vantagem competitiva indevida nem comprometeu a isonomia, tratando-se apenas de regular saneamento formal de instrução probatória para confirmar experiência efetivamente detida pela agência antes da sessão pública.

e) Da Inexistência dos Elementos Caracterizadores de Fraude

5.16.19. A caracterização de fraude em procedimentos licitatórios exige a presença simultânea de elementos objetivos que demonstrem a intenção deliberada de induzir a Administração em erro para obtenção de vantagem indevida.

5.16.20. No caso concreto, a análise dos autos evidencia a ausência dos requisitos normalmente associados à configuração de fraude documental, conforme se observa:

1. inexistência de falsidade documental: Os documentos apresentados foram objeto de verificação direta por esta Comissão junto ao sistema oficial do Ministério da Saúde (Sei!), confirmando-se a autenticidade dos atestados, bem como a assinatura eletrônica das autoridades competentes.
2. inexistência de informação inverídica: O Relato de Solução apresentado pela licitante descreve ação efetivamente executada para o Ministério da Saúde, cuja realização foi confirmada pelo atestado posteriormente apresentado.
3. inexistência de vantagem competitiva indevida: A substituição do atestado não alterou o conteúdo técnico avaliado nem produziu qualquer impacto na pontuação atribuída à licitante, inexistindo benefício competitivo decorrente da correção documental.
4. inexistência de prejuízo à isonomia entre os licitantes: O saneamento realizado limitou-se à comprovação documental de experiência já existente à época da apresentação da proposta, circunstância admitida pela legislação e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

5.16.21. Diante da ausência cumulativa desses elementos, resta afastada a hipótese de fraude documental, configurando-se a situação como mero erro material na organização do envelope técnico, devidamente sanado em conformidade com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca da verdade material.

5.17. Conclusão no ponto:

5.17.1. Diante do conjunto probatório constante dos autos, esta Comissão conclui que não se configuram os elementos necessários à caracterização de fraude documental.

5.17.2. A inconsistência inicialmente identificada decorreu de erro material na organização do envelope técnico, posteriormente esclarecido e sanado mediante apresentação do documento comprobatório correspondente, cuja autenticidade foi verificada diretamente junto ao órgão emissor.

5.17.3. Restou demonstrado que:

- a experiência técnica descrita no Relato de Solução foi efetivamente executada pela licitante em momento anterior ao certame;
- os documentos apresentados são autênticos e regularmente registrados no sistema oficial do órgão contratante;
- o saneamento realizado não implicou alteração do conteúdo da proposta técnica originalmente apresentada;
- a correção documental não produziu qualquer vantagem competitiva indevida nem impactou a pontuação atribuída.

5.17.4. Nesse contexto, a medida adotada por esta Comissão limitou-se a promover saneamento formal de instrução probatória, plenamente compatível com o disposto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, segundo a qual é admissível a apresentação de documentos destinados a comprovar condição preexistente à abertura do certame.

5.17.5. Cumpre registrar, por fim, que inconsistências meramente formais ou falhas na organização documental, quando devidamente esclarecidas e sanadas por meio de diligência, não se confundem com fraude documental, especialmente quando inexistentes elementos que evidenciem falsidade, intenção de induzir a Administração em erro ou obtenção de vantagem competitiva indevida.

5.17.6. A interpretação em sentido diverso implicaria conferir prevalência ao formalismo excessivo em detrimento da busca da verdade material e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em descompasso com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e eficiência que regem o regime jurídico das contratações públicas.

5.17.7. Assim, não há fundamento jurídico ou fático que sustente a acusação de fraude formulada pela recorrente, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

V - Da análise do descumprimento de exigências formais (Ausência de contracapa)

5.18. A recorrente Savannah sustenta que a licitante vencedora deveria ser desclassificada por descumprimento de exigências formais de apresentação, especificamente a ausência de contracapa na proposta técnica.

5.19. Análise:

5.19.1. Cabe esclarecer que esta questão foi objeto de análise e decisão prévia por esta Comissão, conforme detalhado no documento Decisão da Comissão sobre Apontamentos da 1ª Sessão Pública (Sei! 12968935). No referido documento, cuja cópia foi entregue aos representantes de todas as licitantes presentes na segunda sessão pública e lido integralmente naquela ocasião, esta Comissão deliberou que a ausência de folha de contracapa constitui vício formal de baixa gravidade, incapaz de comprometer a análise do conteúdo, a lisura do certame ou ferir a isonomia, uma vez que não confere qualquer vantagem à licitante. Portanto, tal falha não constitui motivo para desclassificação, sendo o ato de aproveitamento da proposta plenamente justificado pelo princípio do formalismo moderado.

5.20. Conclusão no ponto:

5.20.1. Ratifica-se o entendimento já exarado e tornado público na segunda sessão pública, rejeitando-se a alegação de nulidade por vício formal irrelevante.

6. DA CONCLUSÃO

6.1. Ficou demonstrada, dessa forma, a legalidade do procedimento licitatório referente à Concorrência nº 90001/2025 da ANAC.

6.2. Diante do exposto, conhece-se dos recursos interpostos pelas empresas NOVA S.A.; SAVANNAH SOLUÇÕES EM COMUNICAÇÃO LTDA; PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA e OFICINA CONSULTORIA DE REPUTAÇÃO E RELACIONAMENTO LTDA para, no mérito, negar-lhes provimento e manter a decisão recorrida e, conseqüentemente, a vitória da empresa OFICINA CONSULTORIA DE REPUTAÇÃO E RELACIONAMENTO LTDA no certame.

6.3. Submete-se o pleito à apreciação superior do Superintendente de Administração e Finanças (SAF), autoridade competente nos termos da Instrução Normativa nº 212/2025 da ANAC.

Brasília - DF, 10 de março de 2026.

GISELE APARECIDA GONÇALVES DE OLIVEIRA

Presidente

BRUNO SILVA FIORILLO

Membro de Apoio

LAERTE GIMENES RODRIGUES

Membro de Apoio

FABIANO BENEDITO DE SIQUEIRA BENTO

Membro de Apoio



Documento assinado eletronicamente por **Gisele Aparecida Goncalves de Oliveira**, **Presidente de Comissão**, em 10/03/2026, às 14:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Fiorillo**, **Analista Administrativo**, em 10/03/2026, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Laerte Gimenes Rodrigues**, **Gerente Técnico(a)**, em 10/03/2026, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Benedito de Siqueira Bento**, Analista Administrativo, em 10/03/2026, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **12967086** e o código CRC **79C50865**.

Referência: Processo nº 00058.047527/2022-56

SEI nº 12967086