

À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Referência: Concorrência nº 01/2023

IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, com sede no SHS Quadra 06, conjunto A, Bloco E, salas 919, 922, 923 e 1.110, Edifício Brasil 21, CEP 70.322-915, na cidade de Brasília, DF, inscrita no CNPJ sob o nº. 15.758.602/0001-80, por sua representante legal, vem, respeitosamente, perante esta Comissão Especial de Licitação, com fulcro no item 19 do presente Edital, interpor tempestivamente

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra o julgamento da proposta técnica, pelas razões de fato e de direito a seguir dispostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme item 19.1 do Edital, os recursos relacionados à presente licitação devem ser interpostos no prazo de 3 (cinco) dias úteis a contar da intimação da ata.

Nesse cenário, percebe-se que os documentos relacionados ao resultado do julgamento das propostas técnicas foram disponibilizados para as licitantes no dia 06/06/2024. Dessa forma, considerando o prazo previsto no item 19.1 do Edital, bem como na comunicação realizada pela Comissão Especial de Licitação¹, percebe-se que o prazo para interposição do recurso encerra no dia 13/06/2024.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/modalidades-de-licitacao/concorrancia/2023/01-2023>. Acesso em 10/06/2024.

Sendo assim, apresentado nesta data, é tempestivo o presente recurso.

2. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

O Ministério das Cidades (MCID), por intermédio da Comissão Especial de Licitações, tornou pública a realização de processo licitatório na modalidade Concorrência, com critério de julgamento pela melhor técnica, para a contratação de empresa especializada na solução de serviços de comunicação institucional.

No dia 22/02/2024, conforme designação prévia, ocorreu a 1ª Sessão Pública da Concorrência supracitada, a qual teve como objeto o credenciamento das licitantes e recebimento dos envelopes de documentos. Na oportunidade, foram credenciadas e habilitadas todas as empresas presentes.

No dia 14/03/2024, ocorreu a segunda sessão da Concorrência, a qual se destinou à abertura pública dos invólucros nº 2 e 4 de cada um dos Licitantes.

Já no dia 04/06/2024, ocorreu a terceira sessão pública, a qual teve como objeto a abertura do invólucro nº 3 de cada uma das licitantes e cotejá-lo com seu respectivo invólucro nº 2 e, ainda na terceira sessão, houve a divulgação do julgamento técnico das propostas apresentadas.

Vejamos, abaixo, como ficou disposto o resultado:

EMPRESA	CLASSIFICAÇÃO	NOTA
BR MAIS COMUNICAÇÃO LTDA	1ª	96,6
FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA	2ª	89,5

IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA	3ª	84,8
DIÁLOGO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS	4ª	81,1

A ora Recorrente, apesar de entender a complexidade e qualidade dos serviços desempenhados pela subcomissão avaliadora, julga necessário trazer à baila alguns apontamentos que merecem serem observados.

Sendo assim, apresenta abaixo as razões que fundamentam seu recurso, requerendo seu imediato recebimento e consequente provimento para revisão das notas atribuídas pela subcomissão técnica.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS

Primeiramente, urge-se destacar que não é intuito desta licitante impedir ou simplesmente atrapalhar o normal trâmite do certame em tela, nem mesmo trazer dúvidas acerca da competência do trabalho exercida por esta respeitada Comissão de Licitação ou questionar sem fundamentos suas decisões.

Sabe-se do volume de informações necessárias neste certame, sendo compreensível que uma ou outra análise pelos julgadores desconsidere alguns apontamentos.

Por isso, o objetivo destas razões recursais é apontar, de forma objetiva, o que deve ser devidamente reconsiderado no julgamento realizado pela nobre subcomissão.

O objetivo é apenas assegurar a observância dos princípios fundamentais que orientam nossa Administração Pública, conforme estipulado na Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021, na Lei nº 12.232/2010, bem como na jurisprudência aplicável. A observância dos princípios e das normas aplicáveis à presente contratação são

imprescindíveis para atender à imperiosa e crucial necessidade de contratação por parte do Ministério das Cidades da forma mais eficaz possível.

É forçoso admitir que é papel da Administração buscar uma competição na qual os licitantes sejam, realmente, capazes de atender à complexidade da demanda trazida à tona com a esperada qualidade, devidamente munidos de documentação completa que atesta sua capacidade técnica. Tal papel torna-se ainda mais relevante por se tratar de serviços de comunicação institucional e que se demonstram tão essenciais para o melhor desenrolar das atividades intrínsecas aos objetivos do MCID.

Ocorre que, diante de todo esse contexto, deve-se ter em mente, de forma clara, que a avaliação das propostas técnicas somente ocorre por meio da aplicação de critérios objetivos e previamente conhecidos dos licitantes. Por isso mesmo, a Administração se prende à elaboração de Termo de Referência/Edital, os quais determinam aquilo que obrigatoriamente deve ser respeitado pelos licitantes quando da apresentação de sua vasta documentação, principalmente quanto aos Planos de Comunicação.

Para iniciar qualquer fundamentação e explicitação acerca do que esta Recorrente considera como equivocado, convém destacar, neste presente documento o princípio norteador de qualquer procedimento licitatório que deve ser amplamente respeitado por todos os entes da Administração Pública, qual seja: o da vinculação ao instrumento convocatório.

O que se deseja restar claro a partir da positivação do referido princípio é que o Edital funciona como uma bússola, a qual guia não somente para o correto e planejado processamento da licitação como um todo, mas também para a satisfação concreta de uma vantajosa contratação pública. O ato convocatório tem que ser seguido como uma lei, pois será o instrumento de regulação da atuação tanto da Administração quanto dos participantes interessados.

Em outras palavras, toda contratação depende de um bom Edital, documento este que deve ser encarado como a necessária ligação entre o planejamento da contratação e a futura aferição da legalidade e principalmente da eficiência da atuação do ente Contratante, bem como que o referido Edital seja fielmente seguido durante todo o processo de contratação.

Assim, o Edital se apresenta como um instrumento de gestão, como item obrigatório no procedimento licitatório. Por isso, deve estar fundado em estudos técnicos e com as descrições especificadas de custos, pagamento, fiscalização, e principalmente quanto às exigências das propostas das licitantes.

A fim de melhor elucidação sobre o que de fato significa o respeito aos termos do Edital, ensina José dos Santos Carvalho Filho:

“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. (...) Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto”.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.).

Ou seja, de forma resumida, o que se terá a partir da fundamentação técnica abaixo, com devida comprovação pela citação do próprio Edital, é a demonstração do desrespeito ao princípio da vinculação do instrumento convocatório – e consequentemente da isonomia –, bem como das normas e jurisprudência às quais a presente Concorrência se vincula, a partir do julgamento realizado pela nobre subcomissão.

Entende-se o desafio de julgar tamanha complexidade concorrencial, e é por isso que o objetivo destas razões recursais é apontar de forma clara qualquer deficiência neste ato administrativo e solicitar uma nova análise de acordo com os termos do instrumento convocatório.

Nesse contexto, o acolhimento do presente recurso em sua integral extensão tem dois objetivos básicos. O primeiro, é garantir a aplicação das normas e da jurisprudência relacionadas às contratações públicas. O segundo objetivo, como uma consequência lógica do primeiro, é de revisar as pontuações consideradas pela subcomissão técnica da formada pelo Ministério das Cidades, a fim de que seja respeitado o julgamento objetivo intrínseco aos ditames licitatórios e, assim, reformar a análise da nobre subcomissão técnica.

Conforme será devidamente observado, o julgamento atribuído deixou de observar pontos fundamentais nas propostas técnicas das empresas classificadas.

Desta forma, vejamos a seguir as razões recursais.

3.1. DA RAZÃO PRELIMINAR

3.1.1. Dos indícios de caracterização de sobrepreço na presente Concorrência - Relatório de Avaliação nº 1180080 da Controladoria-Geral da União – CGU

Ao consultar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) desta Concorrência 01/2023 do Ministério das Cidades, notamos que foram utilizados, como forma de pesquisa de preços, o Contrato do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) nº Contrato nº 05/2018. A referência ao referido balizamento se dá inclusive em duas partes do ETP (levantamento de mercado e especificação dos itens com cotação). Vejamos:

13. Levantamento de Mercado

13.1 Para melhor definir a seleção da empresa a ser contratada, e sem ter uma contratação anterior para servir de parâmetro, a equipe de planejamento examinou alguns contratos mantidos por órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

13.2 Assim, verificou-se que nos contratos do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo, do Ministério da Cidadania, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Economia há elementos similares à presente contratação, os quais possibilitaram o aprimoramento da tabela de produtos e serviços objeto da contratação em estudo.

23.1.3 Contrato: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

ESPECIFICAÇÃO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS ESSENCIAIS		MCTI	
Item	Produto/complexidade	Valor unitário	
1	GERENCIAMENTO E ATENDIMENTO		
1.1	Gerenciamento de atendimento		
1.1.1	Baixa	R\$	27.729,13
1.1.2	Média	R\$	43.364,57
1.1.3	Alta	R\$	58.084,33

Ocorre que no dia 26/10/2023, a Controladoria-Geral da União publicou o Relatório de Avaliação do Contrato MCTI nº 05/2018, referente ao exercício 2018-2022². Destaca-se, inclusive, que no referido Contrato do MCTI, consta como empresa contratada exatamente a licitante BR MAIS, a qual sagrou-se vencedora do presente certame.

Com a finalização do referido trabalho, a CGU concluiu:

“Os resultados das análises indicaram existência de sobrepreço no orçamento estimativo da contratação que, em conjunto com a ocorrência de “jogo de planilhas”, resultou em superfaturamento durante a execução do contrato nº 05/2018. A escolha do IGP-M como índice de

² Disponível em:

<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&palavraChave=MCTIC&fixos=#lista>. Acesso em: 10/06/2024.

reajustamento do contrato e a ausência de avaliação dos produtos entregues oneraram a Administração. Verificou-se ainda que as demandas estabelecidas no edital de contratação não observaram a real necessidade do MCTIC, haja vista que a maior parte da execução contratual teve por objetivo o atendimento de outros órgãos ou entidades mediante TED. A celebração de TED nessas circunstâncias careceu de amparo legal devido à falta de alinhamento da finalidade desses instrumentos às competências institucionais do MCTI.

Diante disso, esta CGU recomendou apuração de responsabilidade pelos fatos apontados, tendo em vista que ocasionaram dano ao Erário.”

Apesar de a conclusão dos trabalhos da CGU ter ocorrido em outubro de 2023, ainda no presente ano estão sendo divulgadas as notícias em relação ao sobrepreço verificado no contrato³.

Mais especificamente sobre a constatação do sobrepreço, vejamos os detalhes da análise realizada pela CGU:

“Considerando as informações da Tabela 1, Classificação dos itens por quartil, a média aritmética foi aplicada em 24 itens, enquanto a mediana foi referência para os 127 itens restantes, estabelecendo o novo valor estimado em R\$ 15.381.946,88, que acrescido da taxa de 10% para pagamento de produtos e serviços prestados por intermédio de fornecedores e de despesas com deslocamento e diárias alcança o montante de R\$ 16.920.141,57, reduzindo o valor originalmente estabelecido em 12,48%, e evidenciando que a metodologia utilizada pela ASCOM apresenta sobrepreço de R\$ 2.413.361,84.

³ Disponível em: <https://capitaldigital.com.br/empresa-que-fez-marketing-politico-de-ministros-encerra-contrato-no-mcti-e-caoa-prejuizo-ao-governo/>. Acesso em: 10/06/2024.

Disponível em: <https://portalcorreio.com.br/cgu-ve-prejuizo-de-r-18-mi-com-empresa-que-listou-detratores-de-bolsonaro/>. Acesso em 10/06/2024.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/11/cgu-ve-prejuizo-de-r-18-mi-com-empresa-que-listou-detratores-de-bolsonaro.shtml>.

Não obstante a heterogeneidade da amostra concebida pela ASCOM, é importante registrar que identificamos erros na elaboração da média aritmética dos itens 4.3.1.1; 4.3.1.2; 4.3.1.3; 4.3.2.1; 4.3.5.3; 5.3.1; 5.3.2; e 5.3.3, que ao ser retificado, resultou no orçamento estimado de R\$ 18.658.103,41, valor inferior àquele fixado para a Concorrência nº 01/2017 na ordem de R\$ 675.400,00.

Tal fato ocasionou prejuízo ao erário de R\$ 1.029.586,63 durante a execução contratual, conforme se verificou nas despesas realizadas até 19.02.2022, sendo encaminhada Nota de Auditoria à unidade para adotar o respectivo ressarcimento.”

Nesse cenário, sabe-se que a Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, estabelece os princípios da Administração Pública, incluindo o da economicidade. Paralelamente, a Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece, em seu artigo 5º, sobre a necessidade de aplicação do princípio da economicidade nos processos licitatórios.

Basicamente, entende-se como princípio da economicidade a obrigação da Administração Pública de otimizar os recursos financeiros, aplicando o menor dispêndio.

No caso específico da Concorrência nº 01/2023 do Ministério das Cidades, observa-se que a estimativa de preços foi baseada nos valores de referência do Contrato MCTI nº 05/2018. Conforme registrado, a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Avaliação nº 1180080, constatou a existência de sobrepreço no referido Contrato Administrativo.

Dessa forma, a utilização dos valores do Contrato MCTI nº 05/2018 como referência, comprometidos pelo sobrepreço, é um fator preponderante para perceber que o presente certamente acarretará prejuízo financeiro para a Administração Pública. Por isso, é imprescindível que este nobre Ministério das Cidades reavalie a presente contratação a fim de lançar uma nova concorrência sem a presença de itens com

sobrepço, sob pena de violar os princípios da economicidade e eficiência estabelecidos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente ressaltado, em suas decisões, a importância de utilizar preços de mercado atuais e fidedignos para assegurar a economicidade nas contratações públicas. Nesse sentido, vejamos:

Acórdão TCU nº 1452/2018 – Plenário

Constatou-se, para os dois certames, deficiência nas pesquisas de preços realizadas pelo MS, o que afronta a jurisprudência do TCU no sentido de que a pesquisa de preços deve ser ampla e basear-se em cesta de preços aceitáveis (Acórdãos 2.637/2015, 2.373/2016, 1.175/2017 e 376/2018, todos do Plenário desta Corte), abrindo margem para possível sobrepreço em ambas as contratações - parágrafo 40.

Acórdão TCU nº 1965/2017 – Plenário

Em síntese, observa-se que no caso concreto houve a inclusão de um estudo de preços apenas pro forma, sem adequada pesquisa de preços, sem a inclusão de serviços descritos de forma explícita e adequadamente quantificados, com violação a diversos dispositivos da Lei nº 8.666/1993, assim como contrariando jurisprudência pacificada desta Corte de Contas no que tange a pesquisas de preços para obtenção da estimativa de custos dos serviços. Nessas circunstâncias, a estimativa de preços realizada para a Concorrência 001/2017 não está refletindo com adequação os preços que poderiam ser obtidos no mercado por meio de regular disputa do objeto licitado, contendo acentuadas discrepâncias, em razão das quais a continuidade do certame poderá resultar em contratação com sobrepreço, o que enseja a anulação do certame.

Paralelamente, é de se destacar que critério de julgamento adotado na Concorrência nº 01/2023 é pela "melhor técnica". Tal critério, ao priorizar exclusivamente a qualidade técnica das propostas, potencializará inevitavelmente que valores superestimados sejam aceitos sem a devida ponderação sobre os custos envolvidos.

Em outras palavras, a concorrência encontra-se prejudicada, uma vez que seu julgamento levará em conta apenas a melhor técnica apresentada, sem atribuir peso significativo ao desconto ou à competitividade de preços conferidos pelas demais licitantes. Assim, levando em consideração o fato de que a Concorrência 01/2023 foi balizada em Contrato Administrativo analisado pela Controladoria-Geral da União com sobrepreço, a licitação está fadada à aceitação de uma proposta com preços inflacionados que, consequentemente, levará prejuízo ao erário.

Cumprе destacar inclusive que recentemente a INFRA S/A revogou⁴ a Concorrência nº 09/2023 pelo fato de ter utilizado, para a formulação dos preços, assim como este Ministério, o Contrato MCTI nº 05/2018. Na decisão publicada⁵, a INFRA S/A concluiu:

- a. Considerando a emissão do Relatório de Avaliação nº 1180080 da CGU que indicou a existência de sobrepreço na pesquisa efetuada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que originou o
- b. Considerando que todos os preços utilizados na pesquisa da presente licitação utilizaram-se, na sua composição dos preços unitários, os preços levantados pelo MCTIC no Contrato nº 05/2018;
- c. Considerando o conhecimento do Relatório de Auditoria, somente na data de 30/04/24, o qual recomenda a restituição de valores pagos a

⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-revogacao-559257554>. Acesso em: 10/06/2024.

⁵ Disponível em: https://www.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/SEI_8350011_Oficio_135.pdf. Acesso em: 10/06/2024.

maior em desconformidade à administração, devidamente corrigidos, para recomposição ao erário;

d. Considerando a constatação da CGU no referido Relatório que houve erro material na elaboração do preço de referência dos itens mencionados que resultou no pagamento indevido dos valores apurados no Contrato nº 5/2018-MCTIC;

e. Considerando que foi reavaliada a pesquisa de mercado que embasa o presente procedimento licitatório, utilizando-se da metodologia descrita no Relatório da CGU, pelo que foi identificada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa, conforme planilha nº 8349989;

f. Considerando que o coeficiente de variação dos preços médios obtidos nos 21 itens, contendo mais de um preço, estão todos superiores a 25%, possuindo uma média de variação de 44.39%, em desacordo com a melhor técnica de elaboração de pesquisa de preços.

Sugere-se a revogação do presente processo, nos termos do artigo 62, § 3º da Lei nº 13.303/16, bem como art. 56, inciso IV do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A., com vistas a evitar-se uma possível contratação com eventuais sobrepreços.

Trata-se de fato superveniente levado ao conhecimento deste Ministério, após o início do processo licitatório, e que altera de maneira significativa as condições originalmente previstas, justificando a necessidade de cancelar ou modificar o procedimento. Este fato é relevante o suficiente para comprometer a viabilidade ou a adequação do Contrato a ser firmado e dos atos praticados no decurso do certame licitatório.

Diante do exposto, fica evidente que a estimativa de preços realizada pelo Ministério das Cidades está comprometida, uma vez que se baseou em valores de referência de um Contrato com sobrepreço, conforme apontado pela CGU.

Portanto, é imperativo que o Ministério das Cidades analise os fatos aqui expostos, considere a revogação feita pela INFRA S.A e assim fundamente sua tomada de decisão a respeito da atual Concorrência 01/2023 para que sejam revisadas as estimativas de preços, utilizando fontes atualizadas e confiáveis, a fim de evitar prejuízos e assegurar a conformidade com os princípios legais estabelecidos.

3.2. DAS RAZÕES PARA MAJORAÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS À IN PRESS OFICINA

3.2.1. Do atendimento integral ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 1 – Raciocínio Básico

O item 1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante elabore o raciocínio básico contendo *“1. análise das características e especificidades do CONTRATANTE e do seu papel no contexto no qual se insere; 2. diagnóstico relativo às necessidades de comunicação institucional identificadas; 3. compreensão da relação do Ministério das Cidades com seus diferentes públicos; 4. compreensão do desafio e dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing”*.

Ao analisar o referido subquesito, a subcomissão técnica classificou que a Recorrente teria atendido parcialmente, uma vez que a análise das características e especificidades do Ministério das Cidades e do contexto de sua atuação teria sido subdimensionada. Tal argumento não pode prosperar.

Ao consultar o plano de comunicação apresentado pela Recorrente, percebemos que no raciocínio básico foi disposto, expressamente, que:

“O ministério ressurgiu com a missão de organizar políticas públicas voltadas para grandes temas da vida nas cidades, como habitação, urbanismo, saneamento, desenvolvimento sustentável e mobilidade, buscando uma atuação alinhada com conceitos como o das Cidades

Inteligentes, agora presente nos objetivos estratégicos do MCID. São pontos centrais na formulação de políticas urbanas inovadoras e inclusivas em todo o mundo, fazendo parte dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e recebendo atenção especial de organismos multilaterais, como a Unesco. Para avançar no combate às desigualdades, o MCID é protagonista de uma iniciativa inédita na história da administração pública brasileira: a criação da Secretaria Nacional de Periferias (SNP), que surge para ser um polo aglutinador de políticas públicas nas regiões mais carentes de investimentos das cidades brasileiras. Estão entre os diversos desafios do órgão desenvolver um planejamento integrado de políticas públicas para as periferias; instituir uma política de valorização das iniciativas populares; promover a participação social e a articulação com movimentos sociais; fortalecer a articulação interfederativa e desenvolver uma comunicação eficaz com seus interlocutores.”

A avaliação apresentada pela subcomissão carece de fundamentação adequada, uma vez que o trecho destacado comprova claramente a análise das características do Ministério, bem como o desafio de reconstruir uma estrutura descontinuada na gestão anterior. É evidente que houve um esforço minucioso para entender e abordar os elementos essenciais do ministério e seus desafios contemporâneos, o que não foi devidamente reconhecido na avaliação.

Ainda com base no Raciocínio Básico, os integrantes 2 e 3 registraram que a Recorrente teria dado maior destaque à Secretaria Nacional de Periferias em relação ao Ministério. Ocorre que tal enfoque decorre de uma vinculação direta ao *briefing* (Apêndice III-A), o qual estabelece:

“Com o objetivo de ampliar a potencialidade da iniciativa das Caravana das Periferias, o Ministério das Cidades propõe como exercício um plano

de comunicação corporativa que alcance o público de periferias distintas do país, com foco em uma possível segunda etapa do programa.

A prioridade da comunicação deve atender à necessidade de apresentar as caravanas como uma possibilidade concreta de conexão entre as iniciativas populares e sociais das periferias com as políticas públicas existentes, com destaque àquelas promovidas pelo Ministério das Cidades.

A campanha deve incluir, ainda, como exercício, a divulgação de uma possível segunda edição do Prêmio Periferia Viva, que pretende reconhecer, valorizar, potencializar e premiar iniciativas protagonizadas pela população que vive nas periferias, que contribuam para a redução das desigualdades, a qualificação e a transformação dos territórios periféricos, bem como para o exercício da participação e inserção social.”

Ou seja, o enfoque dado segue estritamente as orientações dadas pelo *briefing*, de modo que a Recorrente adotou uma metodologia de construção de diagnóstico realizada em diversas etapas, além de pesquisa minuciosa sobre os desafios inerentes ao papel aglutinador do Ministério.

A análise da divulgação, cobertura de mídia e repercussão da primeira rodada da Caravana das Periferias, acompanhada pela presença do MCID na mídia, revela a existência de espaço relevante para o Ministério e a Secretaria Nacional de Periferias aparecerem com destaques junto a diversos públicos que devem estar no foco da comunicação do MCID. Para tanto, foi identificado um conjunto de necessidades comunicacionais que vão além da divulgação da iniciativa da Caravana das Periferias.

O próprio *briefing*, vinculado ao Edital, evidencia a necessidade de revisão da avaliação dada à Recorrente. Isso pelo fato que o problema de comunicação proposto é especificamente a difusão das ações da Secretaria Nacional de Periferias (SNP) e de seus programas.

Cabe destacar ainda que a Recorrente pautou seu plano de comunicação nas falas do Ministro Jader Filho e do Secretário Nacional das Periferias, Guilherme Simões. Ou seja, a proposta apresentada não traz maior destaque para a Secretaria Nacional de Periferias em detrimento do Ministério das Cidades. Na verdade, a proposta da Recorrente une, nos termos do *briefing* e dos materiais colhidos, a importância da SNP e do MCID.

Para tanto, a Recorrente aborda de forma clara esse ponto, sem em nenhum momento negligenciar o papel do MCID. O desafio central consiste em tornar o programa conhecido e promover a mobilização nas cidades visitadas pela Caravana das Periferias.

Em relação ao *briefing*, é importante ressaltar que ele foi seguido conforme solicitado. O problema de comunicação proposto não se referia à comunicação do MCID como um todo, mas sim à difusão específica da Secretaria Nacional de Periferias e de seus programas, especialmente a Caravana das Periferias e o Prêmio Periferia Viva. Essa distinção é crucial, pois direcionou nossas ações e estratégias para atender precisamente ao solicitado no *briefing*.

Ao realizar um decote de notas da Recorrente quando esta claramente cumpriu com os requisitos estabelecidos no Edital, a subcomissão técnica cria subjetivismos na análise das propostas. Com isso, há clara violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Sobre o tema, vejamos o entendimento do TCU:

Acórdão 2253/2014 – Plenário

30. Portanto, o que deve ser esperado e exigido em relação a convocações semelhantes à concorrência em pauta, do tipo 'técnica e preço', é o menor nível possível de subjetividade no seu julgamento, com avaliações devidamente fundamentadas por parte dos membros da comissão de licitação.

31. Isso, a partir de parâmetros bem definidos no edital, para a atribuição de notas aos diversos fatores avaliatórios nele previstos, cuja conjugação, na forma igualmente estabelecida no ato convocatório, há de ser suficiente para mitigar eventuais resquícios de imprecisão na maneira de julgar as propostas oferecidas, de modo a evitar decisão que não seja impessoal ou não favoreça o interesse público.

Ainda com base nas razões para majoração da nota da Recorrente em relação ao Subquestito 1, percebe-se uma grave afronta à isonomia conferida pela subcomissão na análise da proposta da IN PRESS OFICINA quando comparada com a proposta da BR MAIS, até aqui declarada vencedora do certame.

Vejamos como dispôs cada uma das licitantes no raciocínio básico:

Proposta BR MAIS	Proposta IN PRESS OFICINA
Compreensão da relação do Ministério das Cidades com seus diferentes públicos. Além dos projetos e ações sociais, vem crescendo o número de ativistas, artistas e influenciadores digitais que se destacam nas redes sociais, para dar voz às suas comunidades. Identificar e sensibilizar este público é essencial para o engajamento de jovens nas ações promovidas pela Caravana e deve integrar a solução de comunicação. A pesquisa "Creators de Favela" (parceria entre Youpix, Digital Favela e Data Favela), revela que existem cerca 1,5 milhão de criadores de conteúdo de favelas. Gente como Anny Bergantin, conhecida como Ruivinha de Marte, com mais de 7 milhões de seguidores no Instagram, que ganhou fama com suas danças e expressões típicas da periferia manauara. Ou o perfil cearense Suricate Seboso, criado pelos jovens Leo Souza, Dudu e Diego, com mais de 2 milhões de seguidores. Outro caminho para alcançar e mobilizar a juventude periférica é envolver lideranças e organizações nas quais ela confia, que já atuam em	A partir das análises e pesquisas realizadas foi possível identificar os desafios principais que devem ser norteadores de soluções e sugestões de soluções relativas aos desafios e objetivos de comunicação do MCID e da Secretaria Nacional de Periferias para atender às necessidades comunicacionais detectadas: planejamento multicanal e integrado de comunicação estratégica: norteador relevante e potencializador da estratégia de comunicação institucional do MCID, destacando o caráter inovador da criação da SNP como fator de aglutinação de políticas e soluções integradas nos eixos de atuação; conexão com públicos estratégicos: implementar estratégias e ações de comunicação que promovam não só o engajamento dos públicos-alvo listados como a compreensão integral do papel transformador da Caravana das Periferias e da SNP; soluções reais e possíveis: mostrar como a Caravana é uma possibilidade concreta de conexão entre iniciativas populares e sociais das periferias com

suas comunidades. Uma pesquisa da UNESCO no Brasil, intitulada "Juventude, juventudes: o que une e o que separa" (2006) revelou que 27,3% dos jovens brasileiros, entre 15 e 29 anos, participam ou já participaram de alguma forma associativa. Uma cartilha lançada pelo Instituto Tricontinental de Pesquisa Social em 2020 como resultado inicial da pesquisa sobre a Participação da juventude em periferias urbanas do Brasil, revela que "a cultura se apresenta como um elemento mobilizador das juventudes. Ou seja, desde os que querem construir bandas, MCs, dança, teatro, aos que querem ir ao baile funk, ver uma batalha ou em um show, os jovens se mobilizam em torno das manifestações culturais. Isso se apresentou, em grande medida, por esse espaço canalizar o sentimento de pertencimento a um grupo, espaço de criação, de socialização". Esse tema também será contemplado na estratégia de comunicação. A Caravana das Periferias segue o seu caminho. O projeto, que se iniciou em março de 2023 e já passou por Belém, Recife e São Paulo, vai chegar a Manaus, Vitória e Fortaleza. Três cidades com realidades, potenciais e desafios distintos. Para que os objetivos de comunicação sejam atingidos com maior eficácia, é importante entendermos a especificidade de cada região, a dinâmica das periferias de cada lugar, seus maiores conflitos, e conhecer o perfil de alguns de seus agentes socioterritoriais.	políticas públicas, especialmente aquelas promovidas pelo Ministério das Cidades, apresentando a SNP como um órgão empoderado para promover as conexões que fomentam boas práticas de gestão originadas em participação popular; relações permanentes: prestar contas aos públicos estratégicos das realizações geradas pelas Caravana, com subsídio de dados coletados nas iniciativas reconhecidas pelo Prêmio Periferia Viva e com a consolidação do portal Mapa de Periferias, prevista para 2025; mídias sociais: um dos pontos de alerta detectados é a necessidade urgente de planejamento estratégico de conteúdo relevante nos perfis de mídias sociais.
--	--

A análise comparativa dos raciocínios básicos apresentados pelas licitantes BR MAIS e IN PRESS OFICINA demonstra percepções semelhantes sobre os desafios de comunicação, os públicos prioritários e a centralidade da Secretaria Nacional de Periferias, seus programas, Caravana das Periferias e Prêmio Periferia Viva. Ambos os textos destacam a recriação do Ministério das Cidades e sua importância como articulador de políticas públicas.

As duas propostas seguem fielmente o briefing no que tange aos públicos estratégicos para a Caravana e o Prêmio. Mas, apesar das semelhanças nos enfoques, as notas atribuídas às duas propostas foram significativamente diferentes. Para tanto, vejamos as argumentações dadas pelos membros da subcomissão técnica:

Avaliação BR MAIS	Avaliação IN PRESS OFICINA
- Atendeu aos atributos do subquesto, demonstrando conhecimento das atribuições do Ministério das Cidades, seus públicos-alvo e compreensão dos objetivos de comunicação estabelecidos no briefing. - Cumpre integralmente os requisitos estabelecidos no edital, apresentando uma análise assertiva sobre o Ministério. Demonstra entendimento do desafio de comunicação e dos objetivos estabelecidos no briefing. - O raciocínio básico atende aos atributos do subquesto, evidenciando conhecimento das responsabilidades do contratante. A licitante explicita, com clareza, os objetivos de comunicação estabelecidos no briefing.	- Atendeu parcialmente, uma vez que a análise das características e especificidades do CONTRATANTE e do contexto de sua atuação foi subdimensionada, não contemplando sequer as disposições já indicados no briefing. - A licitante atribui maior destaque à Secretaria Nacional de Periferias em relação ao Ministério, ao qual está subordinada. Essa inadequação demonstra falta de compreensão sobre o papel institucional do órgão. Os demais critérios analisados foram atendidos. - A compreensão dos desafios e objetivos de comunicação não está clara. A análise das características e especificidades do contratante contrasta com a atuação da contratante, a licitante dá mais relevância à Secretaria Nacional das Periferias do que ao Ministério das Cidades ao qual está subordinada.

É importante ressaltar que a quebra da isonomia e do julgamento objetivo das propostas é assunto veementemente rebatido pelo Tribunal de Contas da União.
Nesse sentido, vejamos:

Acórdão 2253/2014 – Plenário

30. Portanto, o que deve ser esperado e exigido em relação a convocações semelhantes à concorrência em pauta, do tipo 'técnica e preço', é o menor nível possível de subjetividade no seu julgamento, com avaliações devidamente fundamentadas por parte dos membros da comissão de licitação.

31. Isso, a partir de parâmetros bem definidos no edital, para a atribuição de notas aos diversos fatores avaliatórios nele previstos, cuja conjugação, na forma igualmente estabelecida no ato convocatório, há de ser suficiente para mitigar eventuais resquícios de imprecisão na maneira de julgar as propostas oferecidas, de modo a evitar decisão que não seja impessoal ou não favoreça o interesse público.

Sendo assim, impõe-se a revisão da nota atribuída, tendo em vista que a Recorrente atendeu plenamente às questões delineadas para o Raciocínio Básico, apresentando uma abordagem estruturada e focada nos objetivos específicos do briefing, demonstrando conformidade e diligência em todas as etapas do processo. Caso não se entenda pela majoração da nota da Recorrente, a medida que se impõe é a devida minoração da nota da Recorrida BR MAIS.

3.2.2. Do atendimento integral ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 2 – Estratégia de Comunicação Institucional

O item 1.1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a estratégia de comunicação institucional baseada na *“a) explicitação e defesa das recomendações a serem observadas pelos porta-vozes do Ministério das Cidades no seu relacionamento com a imprensa, formadores de opinião e demais públicos de interesse, vinculadas à temática do Briefing; b) proposição e defesa dos pontos centrais da proposta, especialmente: o que fazer; quando fazer; como fazer, quais recursos próprios de comunicação utilizar; que outros recursos ou instrumentos de comunicação institucional utilizar; diretrizes editoriais e de conteúdo a serem adotadas; quais públicos; que ações, instrumentos ou materiais utilizar; e quais efeitos e resultados esperados”*.

O avaliador 1, justificou sua nota sob o argumento de que o conceito utilizado estabelecia uma relação de superioridade entre o Ministério das Cidades e o público das periferias, podendo interpretações negativas. Ocorre que não há uma explicação detalhada – e principalmente objetiva – sobre o motivo pelo qual tal avaliador entendeu a suposta “superioridade”.

A proposta da Recorrente não cria relações de superioridade por parte do Ministério das Cidades. Pelo contrário, a proposta busca ampliar a voz e o protagonismo das periferias, de modo que todo o plano estratégico de comunicação está fundamentado na ideia de dar voz às comunidades periféricas, conforme destacado pelo Secretário Guilherme Simões no trecho ressaltado no raciocínio básico.

A estratégia de comunicação proposta não apenas sugere, mas efetivamente se empenha em ampliar o espaço das lideranças locais na tomada de decisões. Além disso, prevê uma série de ferramentas e estratégias de relações públicas que não apenas promovem o diálogo, mas também o empoderamento das populações das periferias.

O segundo avaliador indica que na proposta da Recorrente os indivíduos não oficiais do governo, como líderes de movimentos e agentes territoriais, atuem como porta-vozes da ação, o que pode causar confusão sobre suas atribuições e responsabilidades. Tal argumento não prospera.

A Recorrente propõe a utilização de múltiplos porta-vozes, que desempenharão o papel de divulgadores e mobilizadores da Caravana das Periferias e do Prêmio Periferia Viva, juntamente com o ministro Jader Filho, bem como com o secretário Guilherme Simões e representantes locais. Na estratégia elaborada, percebe-se a defesa de que é essencial dar voz à periferia, capacitando a população e os líderes dos movimentos a assumirem o protagonismo de seu próprio destino.

Embora o ministro Jader Filho e o secretário Nacional de Periferias, Guilherme Simões, tenham demonstrado habilidades como porta-vozes dos projetos da SNP, ainda é necessário desenvolver mensagens-chave para estabelecer uma conexão mais sólida com o público das periferias, garantindo que se sintam adequadamente representados. No Quadro IV, são reforçadas as recomendações específicas para cada público delineado pelo briefing.

Ao assistir aos vídeos das Caravanas realizadas em 2023, disponíveis no canal de Youtube do MCID, é observado que o governo mantém sua voz proeminente nos eventos, assumindo a posição de autoridade encarregada de administrar e promover programas direcionados ao desenvolvimento econômico e social das periferias brasileiras. No entanto, o verdadeiro desafio de comunicação não reside na organização dos eventos em si, mas sim na divulgação das etapas e objetivos do programa, incentivando a participação das comunidades envolvidas nas cidades visitadas, conforme indicado no briefing em seu objetivo geral.

Os diagnósticos realizados, não apenas pela proposta da Recorrente, mas também pelas propostas dos concorrentes, revelaram que as Caravanas anteriores tiveram pouca ou nenhuma visibilidade e mobilizaram principalmente os movimentos sociais já engajados, deixando de alcançar a população em geral. A proposta da Recorrente é fundamentada na ideia de que os agentes das comunidades são os melhores porta-vozes para mobilizar e envolver as populações periféricas, sejam eles microinfluenciadores, líderes comunitários, artistas, grupos religiosos, clubes ou outras lideranças locais.

Por fim, o integrante 3 da subcomissão técnica critica a estratégia da licitante de ampliar os formadores de opinião como porta-vozes, destacando sua falta de compreensão. Além disso, ressalta que nem todos os cidadãos têm autoridade para falar em nome do governo, justificando assim a inadequação dessa abordagem.

Ocorre que a avaliação é feita de forma rasa, sem a devida justificação, tendo em vista que não são apresentados elementos que justifiquem essa interpretação.

Quanto aos porta-vozes, destaca-se a análise dos vídeos das Caravanas realizadas em 2023, evidenciando a presença do governo como autoridade responsável por gerir e promover programas para o desenvolvimento das periferias. No entanto, o desafio de comunicação vai além da organização dos eventos, devendo-se concentrar na

divulgação das etapas e objetivos do programa, estimulando a participação das comunidades envolvidas nas cidades visitadas, conforme indicado no briefing.

Os diagnósticos realizados, tanto pela proposta da Recorrente quanto pela dos concorrentes, revelam que as Caravanas anteriores tiveram pouca visibilidade e mobilizaram principalmente os movimentos sociais já engajados, deixando de alcançar a população em geral. A proposta da Recorrente é embasada na ideia de que os melhores porta-vozes para mobilizar e engajar as populações periféricas são os agentes das comunidades, tais como microinfluenciadores, lideranças comunitárias, artistas, grupos religiosos, clubes e outras lideranças locais.

A recorrência de subjetivismos na análise da proposta da Recorrente pela subcomissão técnica constitui uma preocupação séria, pois compromete a objetividade e a transparência do processo licitatório. Ao desconsiderar os critérios objetivos estabelecidos no instrumento convocatório e o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2253/2014 - Plenário, a subcomissão técnica toma decisões arbitrárias que prejudicam a lisura do certame.

Paralelamente, a aparente falta de aplicação uniforme dos critérios de avaliação entre os licitantes levanta questões sobre a isonomia do processo. É crucial que todos os concorrentes sejam tratados de forma justa e igualitária, conforme estabelecido na legislação vigente. Se outras licitantes adotaram estratégias semelhantes à da Recorrente e não foram penalizadas da mesma forma, isso sugere uma disparidade no tratamento dos concorrentes, o que é incompatível com os princípios que regem a administração pública.

Desta forma, é impositiva a revisão da nota atribuída, tendo em vista que a Recorrente atendeu plenamente às questões delineadas pelo Edital e seus anexos. Paralelamente, a revisão da nota atribuída é necessária em razão da presença de quebra

da isonomia, tendo em vista que outras licitantes utilizaram de estratégia muito similar à da Recorrente, mas não sofreram o mesmo decote de nota.

Caso não seja feita a devida majoração da nota atribuída à Recorrente, a medida que se impõe é a devida redução das notas das recorridas.

3.2.3. Do atendimento integral ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 3 – Soluções de Comunicação Institucional

O item 1.1.3, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a estratégia de comunicação institucional baseada na *“a) relação de todas as ações e/ou peças de comunicação institucional que a licitante julga necessárias para superar o desafio e alcançar os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing, com o detalhamento de cada uma; b) exemplos das ações e/ou peças de comunicação institucional que apresentem características visuais, constantes da relação prevista na alínea anterior, que a licitante julga mais adequadas para corporificar e ilustrar objetivamente sua proposta, observadas as condições estabelecidas no subitem 1.3.3.3”*.

O avaliador 1 justificou a nota atribuída sob o argumento de que a solução seria básica, especialmente no que se refere ao bloco 2. Mais uma vez, a avaliação se deixa levar por um subjetivismo, sem apontamento objetivo do que seria uma “solução básica”.

As soluções de comunicação apresentadas nos três blocos demonstram uma abordagem abrangente, fazendo uso de diversas ferramentas de relações públicas, todas dentro dos limites estabelecidos pelo edital em termos de produtos e serviços permitidos.

No bloco 3, em particular, destaca-se a aplicação de vídeos e áudios como instrumentos-chave para mobilização e disseminação da voz das periferias, alinhando-se com os objetivos de mobilização delineados no briefing. Essas estratégias adotam linguagens diretamente relacionadas aos territórios periféricos, como o Slam, e exploram

o poder das imagens e dos sons para engajar um dos públicos mais estratégicos para a SNP: os jovens.

Já o segundo avaliador argumentou que as peças apresentariam um desalinhamento com a proposta. Além disso, argumentou que as soluções não teriam sido direcionadas para atender às necessidades e particularidades do briefing.

Tais fundamentos não prosperam.

Conforme proposta apresentada, a Recorrente estabelece uma solução de comunicação da seguinte forma:

Mobilização: a comunicação institucional parte de uma perspectiva de desintermediação das conexões entre a SN e seus públicos. É urgente e necessário aumentar a mobilização em torno de cada Caravana, usando estratégias e ferramentas de diálogo direto com as populações dos territórios de periferia, sem deixar de lado o relacionamento com as mídias nacionais e regionais, para promover mobilização e engajamento das populações periféricas no projeto e ao mesmo tempo divulgar a Caravana para o conjunto da sociedade.

Os produtos de comunicação institucional irão ressaltar o caráter humano da conexão entre as políticas públicas conduzidas pelo MCID e as iniciativas sociais encontradas nos territórios periféricos e apontadas pelos movimentos sociais e lideranças comunitárias como caminhos para solução de problemas.

Transformação: por meio de produção de conteúdo, organização de dados e apresentações de resultados concretos da passagem da Caravana, criar um círculo virtuoso permanente de exposição de projetos vencedores ou inscritos no Prêmio Periferia Viva e potencializar a construção do Mapa das Periferias, que será espaço de reconhecimento das soluções que surgem do esforço colaborativo. A comunicação

institucional da SNP pode oferecer um repositório permanente de iniciativas inovadoras das periferias brasileiras como fonte de pauta para mídias e plataforma de troca de experiências entre os territórios periféricos de todo o país.

No quadro V é possível visualizar de forma sintética a estratégia e as ações, indicando, pelos eixos, as diretrizes editoriais, o que fazer, como fazer e os resultados esperados. Ou seja, a proposta estratégica se fundamenta nos eixos de mobilização e transformação.

As soluções propostas estão alinhadas com esses eixos ao sugerir uma abordagem prévia nos territórios a serem visitados, visando não apenas as lideranças dos movimentos sociais, mas também a população em geral, por meio de uma variedade de canais, incluindo meios informais como rádios comunitárias, rádios de "poste" e carros de som, que possuem ampla penetração.

As propostas se adaptam às três localidades, uma vez que equipes locais serão mobilizadas para cada caravana, como detalhado na descrição das estratégias e soluções. No âmbito da transformação, a proposta não se limita a press trips convencionais, mas inclui programas de letramento sobre periferia para jornalistas de diversas regiões do país.

Por fim, a EBC, como uma emissora de televisão de caráter público, desempenha um papel crucial como parte dos stakeholders importantes para a disseminação das Caravanas e, portanto, não pode ser negligenciada nas estratégias propostas.

Já o avaliador 3, ao atribuir sua nota, justifica que a Recorrente não teria apresentado de forma específica como as propostas contribuem para os objetivos estratégicos.

Novamente, não se sustenta o argumento dado.

Conforme já registrado, a proposta estratégica da Recorrente se fundamenta nos eixos de mobilização e transformação, conforme evidenciado no trecho transcrito no presente tópico. As soluções apresentadas estão alinhadas com esses eixos ao sugerir uma abordagem antecipada nos territórios a serem visitados.

Esse método visa alcançar não apenas as lideranças dos movimentos sociais, mas também a população em geral, utilizando uma variedade de canais de comunicação. Entre esses canais estão meios informais com grande capilaridade, como rádios comunitárias, rádios de "poste" e carros de som, que são eficazes na disseminação de informações em comunidades periféricas.

Nota-se que as propostas da Recorrente são adaptáveis às três localidades previstas, com a mobilização de equipes locais para cada caravana, como claramente descrito nas estratégias e soluções apresentadas. No campo da transformação, a Recorrente prevê não apenas press trips convencionais, mas também programas de letramento sobre as periferias destinados a jornalistas de várias regiões do país. Isso visa promover uma compreensão mais profunda e uma cobertura mais sensível das questões periféricas.

Mais uma vez preocupa a falta de objetividade no julgamento das propostas. Sobre esse tipo de conduta, vejamos o entendimento do TCU:

Acórdão 1257/2023-Plenário

9.8.1. os editais de licitação do tipo "técnica e preço", que não englobam o máximo detalhamento possível nos critérios de avaliação, ferem o princípio do julgamento objetivo, pois referido detalhamento visa diminuir o grau de subjetividade nas pontuações das propostas técnicas a serem apresentadas pelos licitantes, além de ser necessária a

apresentação, após o julgamento das propostas técnicas, de relatório circunstanciado com o detalhamento dos motivos pelos quais foram dadas as notas pela comissão julgadora, tal como o ocorrido na Concorrência 2/2014;

Acórdão TCU nº 1499/2021 – Plenário

9.3.2. deficiência na clareza das justificativas que fundamentaram as pontuações em cada quesito, de modo a permitir a efetiva identificação dos critérios utilizados para atribuição dos pontos, em atenção ao princípio do julgamento objetivo;

Dado que a proposta da Recorrente demonstra uma compreensão profunda das necessidades e objetivos do programa, utilizando ferramentas de comunicação diversificadas e eficazes, é imprescindível que a nota atribuída seja revista, com sua consequente majoração.

3.3. DAS RAZÕES PARA REDUÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS À BR MAIS

3.3.1. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 1 – Raciocínio Básico

O item 1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante elabore o raciocínio básico contendo *“1. análise das características e especificidades do CONTRATANTE e do seu papel no contexto no qual se insere; 2. diagnóstico relativo às necessidades de comunicação institucional identificadas; 3. compreensão da relação do Ministério das Cidades com seus diferentes públicos; 4. compreensão do desafio e dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing”*.

Ao julgar a proposta da Recorrida BR MAIS, a subcomissão registra que a empresa teria apresentado uma estratégia clara e coesa, mas com algumas inconsistências na qualidade das ações e resultados.

A análise apresentada pela BR MAIS demonstra-se incompleta e superficial em alguns aspectos, especialmente na compreensão detalhada das necessidades de comunicação dos diferentes públicos do Ministério das Cidades. Um exemplo dessas inconsistências é a ausência de menções à mídia nacional, um elemento crucial para a disseminação ampla e eficaz das ações ministeriais.

Outro aspecto que requer reavaliação refere-se à quebra do tratamento isonômico em relação à Recorrente IN PRESS OFICINA. Conforme já registrado, nos comentários feitos pela subcomissão sobre a proposta da Recorrente, é afirmado que essa licitante dá mais relevância à Secretaria Nacional das Periferias (SNP) do que ao Ministério das Cidades ao qual está subordinada.

Ao comparar as duas propostas (BR MAIS e IN PRESS OFICINA) com o briefing, observa-se que o edital solicita uma proposta de comunicação institucional para a SNP e seus programas, e não especificamente para o MCID, que naturalmente aparecerá como o ministério que abriga a Secretaria. Ambas as propostas atendem a esse quesito e focam na SNP, no entanto, as notas atribuídas foram injustificadamente discrepantes.

Chama atenção ainda que BR MAIS demonstra uma capacidade de análise limitada em relação às necessidades institucionais do Ministério das Cidades. O diagnóstico apresentado é raso, mencionando genericamente a necessidade de aumentar a visibilidade das ações do ministério, mas falhando em detalhar como abordar especificamente os diferentes públicos-alvo. Além disso, a proposta não fornece um diagnóstico suficientemente estruturado e segmentado por públicos, nem apresenta uma abordagem customizada para as necessidades de comunicação.

Diante desses pontos, levando em conta principalmente a necessidade de se proceder com um julgamento objetivo e isonômico em face das propostas apresentadas, impõe-se a revisão da nota atribuída à BR MAIS no Quesito 1. Caso não se entenda pela

revisão com a devida redução, a medida imposta é majoração da nota atribuída à Recorrente nos termos dos Acórdãos TCU nº 1257/2023 e 1499/2021.

3.3.2. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 2 – Estratégia de Comunicação Institucional

O item 1.1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a estratégia de comunicação institucional baseada na *“a) explicitação e defesa das recomendações a serem observadas pelos portavozes do Ministério das Cidades no seu relacionamento com a imprensa, formadores de opinião e demais públicos de interesse, vinculadas à temática do Briefing; b) proposição e defesa dos pontos centrais da proposta, especialmente: o que fazer; quando fazer; como fazer, quais recursos próprios de comunicação utilizar; que outros recursos ou instrumentos de comunicação institucional utilizar; diretrizes editoriais e de conteúdo a serem adotadas; quais públicos; que ações, instrumentos ou materiais utilizar; e quais efeitos e resultados esperados”*.

Ao analisar a proposta da Recorrida BR MAIS, a subcomissão registra que a mesma foi bem desenvolvida e alinhada aos objetivos do MCID. Além disso, registra que *“Estratégia de Comunicação apresenta uso de linguagem e formatos de mídia não convencional, bem como a associação entre cultura e entretenimento, para engajar público da periferia e atender aos objetivos de comunicação propostos no briefing. Não apresenta na Estratégia de Comunicação período para realização das ações”*.

Embora a estratégia da BR MAIS seja considerada pela subcomissão como “clara e coesa”, o que se percebe é uma confusão na estratégia proposta pela empresa, a qual não respeita a distinção entre a comunicação corporativa e a comunicação no ambiente digital.

É fundamental que as empresas licitantes demonstrem domínio sobre essa diferenciação de atuação. Esse conhecimento técnico é essencial para garantir a segurança

da pasta na execução do futuro contrato, respeitando fielmente a legislação e o objeto de contratação. A comunicação é cada vez mais integrada, mas essa integração deve ser conduzida com um profundo entendimento técnico, assegurando que cada canal seja utilizado de forma adequada e eficaz.

Em sua proposta, a Recorrida BR MAIS afrontou diretamente esse cuidado fundamental do edital ao justificar suas linhas estratégicas e recomendações de relacionamento com a imprensa e demais públicos de interesse. A recomendação apresentada sob o estudo “Creators da Favela”, que cita que o número de influenciadores digitais nas favelas brasileiras seja de 1,5 milhão, é particularmente problemática.

Além disso, logo no início do subquesto 2, a Recorrida recomenda uma ação restrita ao ambiente digital, ultrapassando a linha tênue entre o que constitui um influenciador e um creator, ferindo diretamente os objetivos de comunicação propostos no briefing.

Além disso, a Recorrida BR MAIS apresenta uma estratégia de comunicação que inclui recomendações para porta-vozes. Em contrapartida, as justificativas para essas recomendações são superficiais e não explicam claramente como serão implementadas, carecendo de justificativas no tocante às recomendações.

Novamente, a subcomissão técnica demonstrou um tratamento não isonômico ao avaliar as propostas. Com isso, notamos um julgamento favorecendo a concorrente BR MAIS, que claramente não cumpriu com os requisitos da licitação, enquanto penaliza severamente a Recorrente, apesar de esta não ter cometido os mesmos erros ou, no máximo, apresentar argumentos semelhantes aos da concorrente.

Essa forma de condução sem uma avaliação objetiva e isonômica fere não somente a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos, mas também a

jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionada ao tema. Sendo assim, é essencial que a nota conferida à BR MAIS seja revista, com consequente redução.

Caso assim não se entenda, impõe-se a majoração da nota Recorrente, para assegurar uma avaliação condizente com as normas, princípios e jurisprudenciais estabelecidos, bem como para respeitar o tratamento isonômico conferido às licitantes.

3.3.3. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesitos 3 e 4 – Solução de Comunicação Institucional e Plano de Implementação

O item 1.1.3, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a solução de comunicação institucional baseada na *“a) relação de todas as ações e/ou peças de comunicação institucional que a licitante julga necessárias para superar o desafio e alcançar os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing, com o detalhamento de cada uma; b) exemplos das ações e/ou peças de comunicação institucional que apresentem características visuais, constantes da relação prevista na alínea anterior, que a licitante julga mais adequadas para corporificar e ilustrar objetivamente sua proposta, observadas as condições estabelecidas no subitem 1.3.3.3”*.

Por sua vez, o item 1. 3, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a plano de implementação contendo *“a) cronograma de implementação, ativação, continuidade, manutenção, conclusão das ações e/ou peças de comunicação institucional, com os respectivos públicos e períodos; b) orçamento para desenvolvimento das ações e/ou peças de comunicação institucional, com os respectivos valores (absolutos e percentuais) dos investimentos alocados em sua execução técnica”*.

Com relação à solução de comunicação apresentada, a subcomissão registra que a proposta da Recorrida BR MAIS apresenta alinhamento das ações com a estratégia.

Já em relação ao plano de implementação da Recorrida, registra expressamente que há um equívoco na atribuição do grau de complexidade em um item, vejamos:

“Entretando há um equivoco na atribuição do grau de complexidade ao item Auditoria de Exposição - Tema Especifico, este apresenta um valor incorreto na planilha. Embora o erro faça parte da planilha com os respectivos valores dos investimentos para a execução técnica, uma vez corrigido à complexidade do referido tem, o orçamento é reduzido ficando dentro dos limites estabelecidos no briefing”.

A relação de ações e peças de comunicação apresentadas pela BR MAIS no Subquesto 3 pode não estar completamente alinhada aos objetivos estratégicos do edital. As justificativas para as ações propostas são superficiais e carecem de detalhamento específico sobre como irão promover políticas públicas e fortalecer a imagem institucional do Ministério das Cidades.

A proposta da Recorrida menciona várias ações e peças de comunicação, como campanhas de mídia social e eventos, as quais extrapolam o edital e não demonstram alinhamento com os objetivos estratégicos do Ministério das Cidades. Destaca-se que os objetivos estratégicos do MCID incluem: promover políticas públicas, aumentar a visibilidade das ações e fortalecer a imagem institucional.

Propor uma série de eventos e campanhas, sob a justificativa frágil de que essas ações irão promover as políticas públicas do Ministério e fortalecer sua imagem institucional, sem detalhar como se dará essa implementação e sua viabilidade orçamentária no edital em questão, é o mesmo que nada!

Nesse cenário, o edital é claro em determinar que as soluções de comunicação devem ser exequíveis dentro do prazo e orçamento estipulados, bem como de um

detalhamento claro das ações e peças de comunicação, incluindo a justificativa de sua relevância e impacto.

Não obstante, há inconsistências preocupantes na proposta da Recorrida entre o que é planejado e o que é exequível. A Recorrida menciona, por exemplo, a execução de eventos públicos, mas não aborda os riscos potenciais (como baixa adesão, problemas logísticos) nem as medidas de mitigação.

Falta, ainda, detalhamento suficiente que assegure o MCID quanto à efetividade das ações propostas. Por exemplo, as “campanhas de conscientização” mencionadas não especificam mensagens, públicos-alvo ou métricas de sucesso, o que torna difícil avaliar sua efetividade.. Outro exemplo também frágil são os workshops e treinamentos propostos, que não têm suporte suficiente no cronograma e na alocação de recursos humanos, levantando dúvidas sobre sua exequibilidade.

Especificamente em relação ao Plano de Implementação, o cronograma apresentado pela BR MAIS não cobre todas as fases de execução necessárias, deixando algumas etapas críticas sem detalhamento. O plano apresentado pode não ser suficiente para cobrir todas as etapas necessárias para a execução completa das ações propostas, além do fato de ser acompanhado por um cronograma que não tem margem suficiente para ajustes e revisões.

O erro do orçamento, registrado pela própria subcomissão, deve ser levado em conta na reavaliação da nota. Causa estranheza a aceitação de que foi um equívoco baseado na complexidade e que, mesmo com o erro que estoura o limite do valor proposto para as ações, a subcomissão aceitou a correção para colocar a proposta dentro dos parâmetros do edital e não deu qualquer decote de nota significativo para a BR MAIS.

Ao considerar a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, torna-se evidente a necessidade de minorar significativamente a nota da

Recorrida. Ora, se a classificação pela Recorrida extrapolou o orçamento previsto, não pode a subcomissão técnica, de ofício, alterar a classificação, simplesmente para manter a proposta no limite estabelecido e não realizar o devido decote de notas da Recorrida.

3.4. DAS RAZÕES PARA REDUÇÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS À FSB

3.4.1. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 1 – Raciocínio Básico

O item 1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante elabore o raciocínio básico contendo *“1. análise das características e especificidades do CONTRATANTE e do seu papel no contexto no qual se insere; 2. diagnóstico relativo às necessidades de comunicação institucional identificadas; 3. compreensão da relação do Ministério das Cidades com seus diferentes públicos; 4. compreensão do desafio e dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing”*.

Ao julgar a proposta da Recorrida FSB, a subcomissão entendeu que a concorrente demonstrou entendimento dos públicos-alvo e dos objetivos de comunicação estabelecidos no briefing. Em contrapartida, registra que a FSB atendeu parcialmente aos critérios do subquesito ao mostrar desconhecimento das atribuições do Ministério das Cidades, ao atribuir erroneamente a competência pela segurança no trânsito a este órgão.

A Subcomissão Julgadora é enfática ao registrar que a análise das necessidades de comunicação institucional é superficial. A proposta da FSB não oferece uma análise profunda do órgão e adota uma abordagem genérica que não atende ao requisito do edital, de modo que o conhecimento em áreas fundamentais trazidas no briefing também não é demonstrado, como, por exemplo, em relação ao impacto em comunidades locais.

Os três avaliadores são categóricos ao observar a falta de visão da concorrente na compreensão das especificidades da pasta, como os desafios específicos de

urbanização, mobilidade urbana, habitação e saneamento. O diagnóstico das necessidades de comunicação foi visto como incompleto e carecendo de detalhamento suficiente para justificar as ações propostas. Além de tais apontamentos, chama atenção que a recomendação feita pela FSB para priorizar ações relacionadas a Manaus, com base na pesquisa de campo realizada, contraria o espírito do projeto da SNP.

Em contrapartida, apesar da unanimidade na avaliação negativa da análise apresentada, a FSB teve apenas 0,5 pontos minorados na nota final do quesito, totalizando 4,5 pontos de um total de 5 pontos, sendo a nota máxima possível a ser alcançada.

Novamente, percebe-se uma ausência de avaliação justa e isonômica, visto que a FSB foi beneficiada apesar das claras inconsistências em sua proposta, enquanto a Recorrente, com uma análise mais detalhada e pertinente, foi penalizada de forma desproporcional.

Diante dos pontos destacados, visando a isonomia e a coerência da própria subcomissão com as notas atribuídas, é devida a revisão do julgamento relacionado ao raciocínio básico formulado pela FSB, com consequente minoração da nota atribuída.

Caso assim não se entenda, pela aplicação do princípio da isonomia, a medida que se impõe é a devida majoração da nota da Recorrente.

3.4.2. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 2 – Estratégia de Comunicação Institucional

O item 1.1.1, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a estratégia de comunicação institucional baseada na *"a) explicitação e defesa das recomendações a serem observadas pelos portavozes do Ministério das Cidades no seu relacionamento com a imprensa, formadores de opinião e demais públicos de interesse, vinculadas à temática do Briefing; b) proposição e defesa dos pontos centrais da proposta,*

especialmente: o que fazer; quando fazer; como fazer, quais recursos próprios de comunicação utilizar; que outros recursos ou instrumentos de comunicação institucional utilizar; diretrizes editoriais e de conteúdo a serem adotadas; quais públicos; que ações, instrumentos ou materiais utilizar; e quais efeitos e resultados esperados”.

Ao julgar a estratégia de comunicação da FSB, a subcomissão afirma que o conceito da proposta valoriza a troca de experiências e o diálogo entre o público da periferia e o Ministério das Cidades. No entanto, foi apontado que o conceito é extenso, não valoriza o poder de síntese da mensagem, bem como que não foi apresentado um possível desdobramento.

A análise crítica da proposta elaborada pela FSB ressalta diversas estratégias de comunicação, entretanto, levanta importantes preocupações quanto aos desafios práticos que poderiam surgir durante a sua implementação, especialmente no que diz respeito à coordenação entre equipes e stakeholders envolvidos.

Um ponto central dessa avaliação é a ausência de detalhamento prático em áreas críticas da proposta, lançando dúvidas sobre a sua viabilidade e eficácia. Por exemplo, embora a proposta inclua a realização de campanhas de comunicação multimídia, faltam informações específicas sobre os meios a serem utilizados, os cronogramas detalhados e as métricas de sucesso para avaliar o impacto dessas campanhas.

Paralelamente, a análise realizada pela subcomissão destaca a falta de detalhamento nas justificativas para a escolha de porta-vozes específicos, assim como a ausência de um plano claro para a sua implementação. Embora a proposta apresente uma estrutura geral, a falta de táticas específicas que explicitem como cada ação contribuirá diretamente para os objetivos estratégicos do Ministério das Cidades é uma lacuna significativa.

A subcomissão ressalta também a falta de alinhamento estratégico detalhado e a ausência de mecanismos claros de feedback e ajuste na proposta da FSB. Esses aspectos comprometem a eficácia da proposta, pois a falta de um plano claro para avaliação e ajuste das estratégias pode dificultar a identificação de possíveis problemas e a implementação de correções ao longo do processo de comunicação.

Dessa forma, diante das inúmeras deficiências apontadas na análise, a consequência lógica é que haja o devido decote da nota da Recorrida FSB para que esteja em consonância com as justificativas apresentadas pela subcomissão.

3.4.3. Do atendimento parcial ao Quesito 1 – Plano de Comunicação Institucional, Subquesito 4 – Plano de Implementação

O item 1. 3, do Apêndice III, do Edital determina que licitante apresente a plano de implementação contendo *"a) cronograma de implementação, ativação, continuidade, manutenção, conclusão das ações e/ou peças de comunicação institucional, com os respectivos públicos e períodos; b) orçamento para desenvolvimento das ações e/ou peças de comunicação institucional, com os respectivos valores (absolutos e percentuais) dos investimentos alocados em sua execução técnica"*.

A avaliação da subcomissão em relação ao plano de implementação da Recorrida FSB identificou diversas inconsistências na proposta da licitante. O serviço, originalmente classificado como de alta complexidade, foi avaliado como de média complexidade. Além disso, não foram apresentados detalhes sobre o público-alvo no cronograma, conforme requerido pelo edital, e o mapa de influenciadores nacional sugerido não foi incluído na planilha de custos, que apenas menciona o mapa regional. Outro ponto destacado foi a ausência de inserção dos "públicos" no cronograma e um equívoco na classificação da complexidade do Media Training no orçamento.

A análise da proposta da FSB revela uma série de inconsistências que vão além da questão do orçamento. Além de ultrapassar o valor estipulado no *briefing*, a empresa não determinou os públicos-alvo conforme exigido e incluiu soluções de comunicação não previstas na planilha de custos, como o Mapa de Influenciadores Nacional.

Além disso, o cronograma proposto não considera a viabilidade prática dos prazos, os custos detalhados podem indicar uma subestimação dos custos reais, e alguns recursos materiais e humanos necessários não foram adequadamente descritos, bem como é observada a falta de detalhes na alocação de recursos e na definição de KPIs e ferramentas de monitoramento.

Novamente, a Recorrente defende que seja considerada a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório para evidenciar a necessidade de minorar significativamente a nota da Recorrida. Ora, se o julgamento do plano de implementação da Recorrida observou tantas falhas, tal fato deve refletir significativamente na nota atribuída.

4. DOS PEDIDOS

As razões acima expostas demonstram um tratamento desigual conferido na avaliação e julgamento das propostas técnicas apresentadas, o que fere diretamente alguns princípios basilares do processo licitatório.

Desta forma, visando a necessidade de observância aos princípios basilares do processo licitatório e sempre em busca do melhor interesse da Administração Pública, sob pena do processo ser eivado com vícios insanáveis e, com a certeza da eficiência e imparcialidade com que essa Comissão Especial de Licitações vem prestando seu papel no presente certame, a Recorrente requer:

- A.** O recebimento e a análise do presente Recurso Administrativo;

B. Seja analisada a preliminar das razões recursais a fim de que esta Comissão se pronuncie sobre a existência de sobrepreço no presente processo pela cotação de itens decorrentes do Contrato MCTI nº 05/2018, nos termos do Relatório de Avaliação nº 1180080 da Controladoria-Geral da União – CGU. Dessa forma, a utilização dos valores do Contrato MCTI nº 05/2018 como referência, comprometidos pelo sobrepreço, é um fator preponderante para perceber que o presente certamente acarretará prejuízo financeiro para a Administração Pública. Por isso, é imprescindível que este nobre Ministério das Cidades reavalie a presente contratação a fim de lançar uma nova concorrência sem a presença de itens com sobrepreço, sob pena de violar os princípios da economicidade e eficiência estabelecidos na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021.

C. A reavaliação da proposta e revisão das notas conferidas às licitantes, em observância ao princípio da vinculação ao edital, da isonomia, do equilíbrio e da razoabilidade do julgamento para que:

i. Sejam majoradas as notas conferidas à proposta técnica da licitante IN PRESS OFICINA, no Quesito 1, Subquesitos 1, 2 e 3.

ii. Sejam minoradas as notas conferidas à proposta técnica da licitante BR MAIS, no Quesito 1, Subquesitos 1, 2, 3 e 4.

iii. Sejam minoradas as notas conferidas à proposta técnica da licitante FSB, no Quesito 1, Subquesitos 1, 2 e 4.

Por fim, requer que a decisão tomada venha devidamente fundamentada, em conformidade com as diversas formas estabelecidas por lei, explicitando os fundamentos jurídicos, e fáticos e fáticos, conforme exigido pelo princípio da motivação dos atos e decisões administrativas (Acórdão nº 977/2024 – TCU Plenário).

Nesses termos, requer o deferimento

Brasília-DF, 13 de junho de 2024.

IN PRESS OFICINA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA.
CPNJ 15.758.602/0001-80