

Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Subsecretaria de Assuntos Administrativos
Coordenação-Geral de Material e Patrimônio
Coordenação de Compras e Licitação
Divisão de Procedimentos Licitatórios

Ref. Edital nº 66/2022. Processo nº 25000.077538/2021-76. Concorrência nº 01/2022.
Serviços de Comunicação Digital.

[REDACTED], pessoa jurídica de direito privado, com sede no [REDACTED] [REDACTED] na cidade de Brasília, DF, inscrita no CNPJ [REDACTED], através de seu representante infra-assinado, vem à presença de Vossa Senhoria, com elevado acatamento, tempestivamente, com base no Edital do certame em epígrafe, apresentar IMPUGNAÇÃO aos termos do instrumento convocatório, pelas razões a seguir, requerendo para tanto sua apreciação, julgamento e admissão.

A presente impugnação pretende AMPLIAR A COMPETIÇÃO e assim afastar do presente procedimento licitatório tudo que for feito em extrapolação ao disposto na Lei nº. 8.666/93, de 21 de Junho de 1993, e suas alterações posteriores, mas que também contrasta com entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União - TCU em suas decisões.

1) PRELIMINARMENTE

Inicialmente, há de se destacar que o presente pleito é tempestivo, uma vez que no próprio instrumento convocatório há menção expressa de dois dias úteis – item 7.6 - para envio da manifestação à Comissão Especial de Licitação. Sobre a contagem do prazo, a fim

[REDACTED]



de não restar qualquer dúvida, esta empresa remete à Decisão n. 1.871/2005 do Tribunal de Contas da União – TCU:

23. A controvérsia, como salientado na instrução anterior dos autos, reside pois na interpretação que se dá a expressão 'até dois dias úteis antes'. A solução deve ser buscada na Lei n.º 8.666/93, aplicável subsidiariamente às licitações na modalidade Pregão, que, no caput do art. 110, estabelece o seguinte:

'Art. 110 Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.' (grifamos)

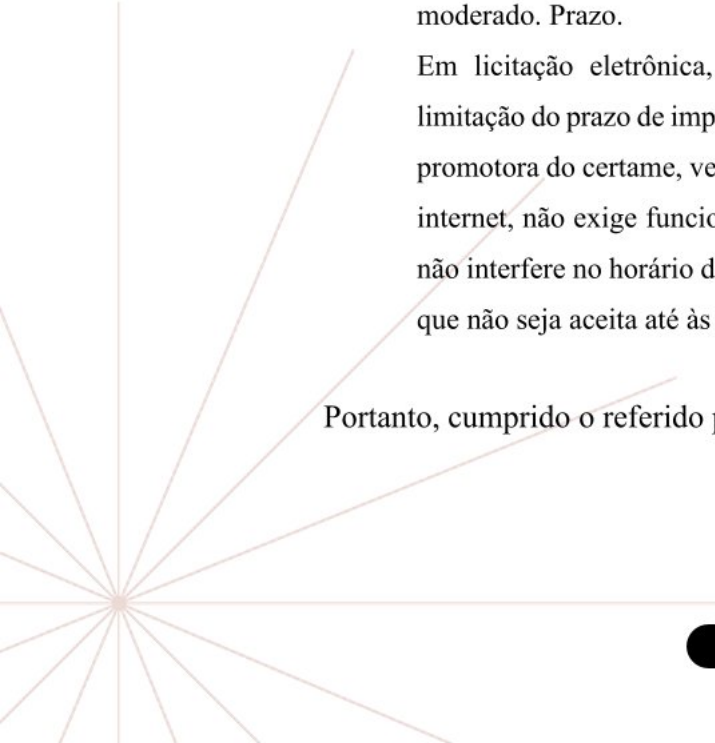
24. No caso vertente, aplicando-se o art. 110 da Lei de Licitações, é evidente que o dia do recebimento da proposta (10/8/2005) deve ser considerado na contagem do prazo. Desta forma, assiste razão à empresa representante, já que não paira qualquer dúvida de que eventuais impugnações poderiam ter sido apresentadas até (inclusive) o dia 8/8/2005.

E da mesma forma, quanto ao envio eletrônico, assim já decidiu a Corte de Contas da União recentemente:

Acórdão 969/2022 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)
Licitação. Edital de licitação. Impugnação. Recebimento. Princípio do formalismo moderado. Prazo.

Em licitação eletrônica, é irregular, por configurar excesso de formalismo, a limitação do prazo de impugnação do edital ao horário de funcionamento da entidade promotora do certame, vez que a impugnação pode ser feita de maneira remota, pela internet, não exige funcionários da entidade de prontidão para o seu recebimento e não interfere no horário de início da análise de impugnação, não havendo razão para que não seja aceita até às 23h59min da data limite.

Portanto, cumprido o referido prazo.





2) FATOS E FUNDAMENTOS

2.1 – Planejamento. Sobreposição de objetos.

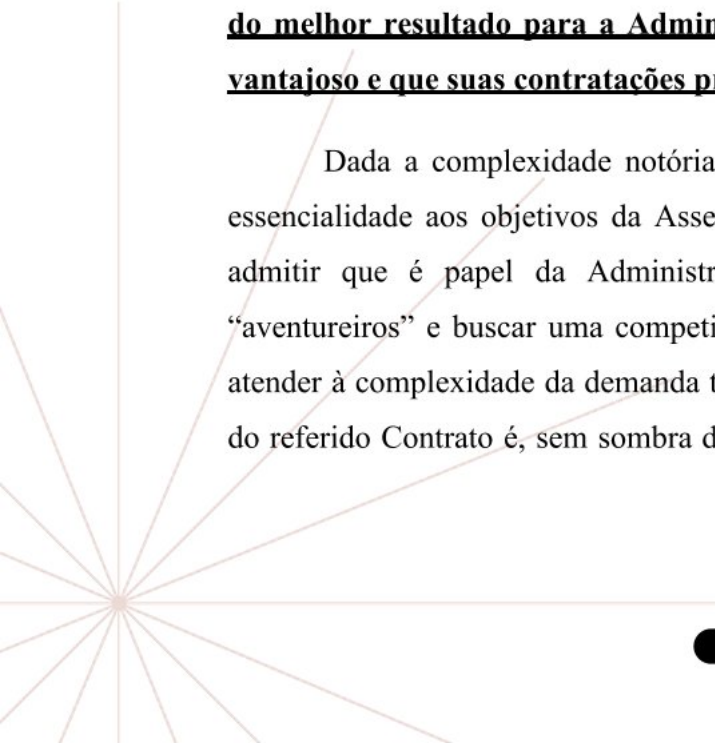
Primeiramente, urge-se destacar que não é intuito desta empresa impedir ou simplesmente atrapalhar o normal trâmite do certame em tela, nem mesmo trazer dúvidas acerca da competência do trabalho exercida por este respeitoso Ministério e por sua Comissão de Licitação ou questionar sem fundamentos suas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

Manifesta-se o respeito pelo trabalho de toda a Comissão envolvida no presente processo, mas não se pode impedir que as divergências quanto ao entendimento de determinadas atividades previstas na execução deste Contrato de Comunicação Digital sejam trazidas à tona.

Como já dito anteriormente, busca-se tão somente o respeito aos princípios basilares que regem nossa Administração Pública, e que são expressamente previstos em nossa Carta Magna de 1988 e no art. 3º da Lei de Licitações – nº 8.666/93, assim como que a necessidade da contratação por parte da Assessoria de Comunicação do Ministério da Saúde, a qual se sabe que é de extrema urgência e importância, seja suprida da melhor maneira possível.

Em outras palavras, é corolário das contratações públicas que deve o certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, **ou seja, ampliar a competitividade em busca do melhor resultado para a Administração e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso e que suas contratações prezem sempre pela eficiência e transparência.**

Dada a complexidade notória do objeto do certame e principalmente pela óbvia essencialidade aos objetivos da Assessoria de Comunicação, preliminarmente, é forçoso admitir que é papel da Administração Pública se precaver de possíveis licitantes “aventureiros” e buscar uma competição onde os licitantes sejam, realmente, capazes de atender à complexidade da demanda trazida à tona com a esperada qualidade. A execução do referido Contrato é, sem sombra de dúvidas, de suma importância para a continuidade





das atividades deste Ministério, e daí o elevado grau de exigência quanto ao planejamento da demanda que virá futuramente ser entregue.

Ao mesmo tempo, este planejamento **não pode ser confundido de forma alguma como um obstáculo a princípios básicos da Administração Pública.**

Explica-se. No tocante à descrição técnica do serviço que deve ser entregue pela licitante, como exige Edital e Termo de Referência para efetivação da contratação, há de ser ressaltado, de antemão, que a presente contratação deveria superar uma série de etapas até a elaboração do instrumento convocatório em tela. Até que este resultado tivesse sido alcançado, era necessário um planejamento para que se demonstrasse, ao menos, que a contratação agrega valor ao órgão e que qualquer risco tenha sido gerenciado a fim de que a contratação esteja alinhada com o planejamento do órgão.

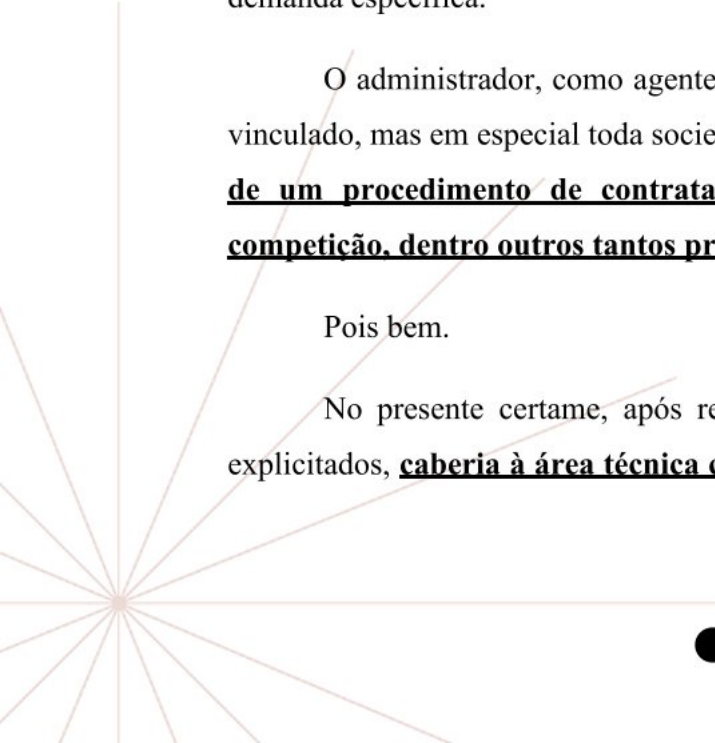
Conforme se depreende, há um **“dever administrativo de planejamento sério e satisfatório acerca da futura contratação”** (Marçal Justen Filho. Pregão – Comentários. 5 ed. 2009, p.96).

Sem rodeios, o planejamento é sem sombra de dúvida um fator determinante para o sucesso de qualquer contratação, e dessa forma, deve ser realizado de forma detalhada a fim de que a solução escolhida pela Administração seja a mais adequada possível diante da sua demanda específica.

O administrador, como agente público, representa não apenas o órgão ao qual está vinculado, mas em especial toda sociedade. Por isso mesmo, **deve pautar-se, na condução de um procedimento de contratação, pelos princípios da isonomia e da ampla competição, dentro outros tantos previstos no ordenamento pátrio.**

Pois bem.

No presente certame, após realizados os estudos e planejamentos já aqui explicitados, **caberia à área técnica competente deste órgão a elaboração do Termo de**





Referência, onde deveriam ser avaliadas todas as possíveis demandas (e consequentemente soluções) para que, fundamentadamente, fossem indicadas quais seriam as atividades requeridas.

E neste processo de escolha, inevitavelmente, a partir da tomada de decisão emanada por meio da descrição publicada no Edital, sobrepuseram-se atividades já executadas em Contrato Administrativo em vigência no próprio Ministério, senão vejamos:



COMPARATIVO PRODUTOS SIMILARES PREGÃO CONTRATOS 90/2021 - 41/2022 X EDITAL CONCORRÊNCIA COMUNICAÇÃO DIGITAL 41/2022

PRODUTO	DESCRIPTIVO PRODUTOS CONTRATOS 90/2021 E 41/2022	DESCRIPTIVO PRODUTOS EDITAL 41/2022 - COMUNICAÇÃO DIGITAL
TEXTOS	Auração, elaboração, edição, revisão e adequação de texto em língua portuguesa Alta complexidade: texto original, com conteúdo factual e analítico, formulado a partir de informações de fontes diversas indicadas pelo MS e auração em banco de dados. Exemplo: briefing para porta-vozes em coletivas e eventos, artigos, mapa de temas sensíveis na esfera nacional e regional. Média: texto original, com conteúdo factual e analítico, formulado a partir de informações obtidas de fontes diversas indicadas pelo MS. Exemplo: releases, matérias e textos informativos. Baixa: texto original, com conteúdo factual, formulado a partir de informações obtidas por fontes diversas. Exemplo: aviso de pauta, regionalização de release e matérias.	6.1.6 Edição de Texto em Língua Portuguesa Descritivo: Edição, revisão e formatação de texto em língua portuguesa, com consulta a fontes oficiais (ministérios, secretarias, autarquias ou instituições financeiras), a relatórios governamentais ou a especialistas. Entregas: Texto editado, formatado, publicado e taguado. Qualidade do conteúdo editado. - Correção ortográfica. - Aderência às diretrizes de comunicação digital do Governo Federal. Complexidade: Baixa Até 2 laudas. Média de 3 a 5 laudas. Alta Acima de 5 laudas. 6.1.7 Elaboração de Texto em Língua Portuguesa Descritivo: Elaboração, revisão e formatação de texto em língua portuguesa. Entregas: Texto elaborado, em arquivo texto. Adoção das fontes e insumos fornecidos pelo Ministério da Saúde: Tempestividade no atendimento. - Qualidade do conteúdo elaborado. - Correção ortográfica. - Aderência às diretrizes de comunicação digital do Governo Federal. Características consideradas na classificação da complexidade: - Quantidade de fontes usadas na auração do conteúdo.
VÍDEOS	Elaboração e edição de entrevistas ou reportagens de vídeo para portal, redes sociais e mídia digital Descritivo: entrevista/apresentação de vídeo, vídeo institucional ou vídeo-reportagem elaborada a partir de briefing e pauta previamente aprovados. O material deverá ser entregue a partir de briefing e pauta previamente aprovados. O material deverá ser entregue editado. Os personagens e profissionais envolvidos devem ceder o direito de uso de imagem e o direito autoral em arquivo texto. Entregas: arquivo de texto contendo roteiro aprovado pelo MS, arquivo de vídeo e material bruto em alta resolução para uso em TV e em outros formatos para uso em redes sociais e meios digitais, fornecido por meio digital e eventualmente com cópia no formato CD	9. Vídeo 9.1 Vídeo Reportagem Descritivo: Produção de reportagem em vídeo, a partir de briefing, de pauta e roteiro previamente aprovados pelo Ministério da Saúde. O vídeo deve ser transcrito e legendado nos idiomas: português, inglês e espanhol. O custo deve prever a equipe e os equipamentos necessários para a produção do vídeo, incluindo locução em OFF, com ou sem repórter, produção, captação, edição, trilha e, quando necessário, pesquisa de imagem de arquivo para cobertura. Entregas: - Arquivo texto contendo a pauta e o roteiro de edição finalizado. - Arquivo de vídeo em alta resolução (HD) para uso em TV e internet. 9.1.2 Vídeo Depoimento Descritivo: Produção de vídeo para captação de um ou mais depoimentos sobre tema específico, a partir de briefing, de pauta e roteiro previamente aprovados pelo Ministério da Saúde. O vídeo deve ser transcrito e legendado nos idiomas: português, inglês e espanhol. As captações e a edição do material bruto são feitas a partir de um roteiro, seguidas, quando necessário, de pré-entrevista e produção prévias. O vídeo inclui edição e letterings. A inclusão de trilha é opcional, de acordo com a pauta. Este tipo de vídeo não inclui cobertura de imagens nem locução em OFF. (Arquivo texto contendo o roteiro de edição finalizado. - Arquivo de vídeo em alta resolução (HD) para uso em TV e internet. 9.1.5 Vídeo Premium Descritivo: Produção de vídeo com recursos técnicos, profissionais e equipamentos de qualidade superior. O custo deve prever a equipe e os equipamentos necessários para a produção do vídeo. A captação de cenas externas é realizada com entrevistado em movimento ou em ação, e prevê escolha de locações e enquadramentos específicos, conforme roteiro previamente aprovado. Os equipamentos para captação devem ser de última geração, com recursos que possibilitem a produção de vídeos diferenciados esteticamente, na direção de arte e em trilhas; as imagens devem ser em HD e podem prever recursos em 3D ou 360 graus, conforme a pauta. O vídeo deve ser legendado em português. Entregas: - Arquivo texto contendo o roteiro de edição finalizado. - Arquivo de vídeo em alta resolução (HD) para uso em TV e internet.
TRANSMISSÃO AO VIVO	Complexidade para transmissão ao vivo Média - Até 2h de transmissão ao vivo e Baixa - Até 1h de transmissão ao vivo.	9.1.7 Transmissão ao Vivo para Ambiente Digital Descritivo: Streaming (transmissão de som e imagem), via propriedade digital, de eventos ao vivo (solenidades, seminários e outros tipos de evento), para potencializar o alcance da divulgação de ações do Ministério da Saúde. O serviço contempla as seguintes atividades: Indicação e provimento de soluções tecnológicas para transmissão ao vivo de áudio e vídeo. - Suporte de tecnologia e atendimento para equipe local. - Gravação do vídeo. Entregas: Arquivo de vídeo gravado com imagens e áudio captadas, sem edição ou cortes, e relatório de atividades realizadas para a viabilização da transmissão.
EMAIL MKT	Planejamento, produção e gerenciamento das ferramentas de comunicação interna E-mail MKT - produção, edição e disparo de e-mails marketing de assuntos relevantes ao conhecimento dos colaboradores do MS. Monitoramento do mailing de servidores, gestores e demais colaboradores do MS	7.1.2 E-Mail Marketing Descritivo: Criação e produção de conteúdo, a ser enviado por e-mail, com a utilização de recursos gráficos e/ou interativos e textos breves. Entregas: Código fonte da peça e demais arquivos digitais abertos da imagem que compõe a peça.
MONITORAMENTO REDES SOCIAIS	Monitoramento para avaliação da presença do órgão nas redes sociais Estudo para avaliação da presença do contratante pelos seus temas de interesse, públicos de relacionamento e veículos relevantes, bem como identificação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças além de tendências e de exposição do MS. Entregas: relatório analítico, qualitativo e quantitativo, mostrando conteúdos de exposição com tópicos/menções mais relevantes por tema, relacionados aos assuntos de interesse do órgão, além da sentimentalização com a indicação em porcentagem positiva, neutra e negativa das interações de cada conteúdo estado além do apontamento do teor de elogios e críticas. O relatório deve ser entregue diariamente, pelo menos 4 vezes ao dia, inclusive em finais de semana e feriados, com os conteúdos identificados e analisados, enviados por correio eletrônico para lista de e-mails definidos pelo MS e também via WhatsApp para contatos definidos previamente. O documento deverá ser enviado entre 7 horas, 12 horas, 17 horas e 21 horas. Em situações de crise, quando indicado pela contratante, deverão ser enviados alertas e avisos periódicos via WhatsApp.	12.1.3 Monitoramento de Redes Sociais Descritivo: Acompanhar de formar permanente (24x7) com apoio de ferramenta de monitoramento a imagem do órgão/tema em veículos online e redes sociais. O monitoramento deve indicar sua repercussão, reputação, evolução de sentimento, principais influenciadores e demais informações estratégicas para a tomada de decisões. Situações que indiquem possíveis repercussões com alto volume devem ser alertadas, especialmente aquelas que possam gerar crise. O resultado deve ter clareza na apresentação dos dados. A análise deve responder os porquês dos dados e não só os números pelos números, ou seja, explicar as razões pela qual determinado tema está positivo/negativo, o que está gerando esse efeito e exemplos de posts/notícias que comprovem esta explicação; Entregáveis: a) Relatório diário em horário a ser definido pelo gestor do contrato (corpo do e-mail) - deve trazer um resumo dos fatos do dia anterior (o que mais teve relevância, seja ela positiva ou negativa), tendências de temas quentes para o dia e o que tem potencial de continuar na pauta (por exemplo, algum tema de veículo ou imprensa que esteja repercutindo nas redes sociais); b) Alertas (corpo do e-mail) - organizar uma régua de corte de crise (por volumes de menções) e pesar bem o que merece ou não alertar. Devem apontar também alertas para temas positivos, ou seja, assuntos que venham repercutindo em alta escala positivamente para o cliente; c) Relatório semanal em arquivo de apresentação (sexta-feira entre 12h e 14h) - recorte com uma visão geral dos principais temas e o que mais repercutiu positiva e negativamente para os itens monitorados. Deve ser algo direto e objetivo, algo como 3 slides que resumam bem e de forma clara o que foi a semana; d) Relatório de fim de semana (corpo do e-mail - entre 12h e 14h do sábado, domingo e feriado - um consolidado com as principais informações do dia seguindo os mesmos parâmetros do relatório diário, sendo um para cada dia); e) Relatório mensal em arquivo de apresentação (quinto dia útil após encerramento do mês) - consolidado de todas as informações de maneira objetiva.



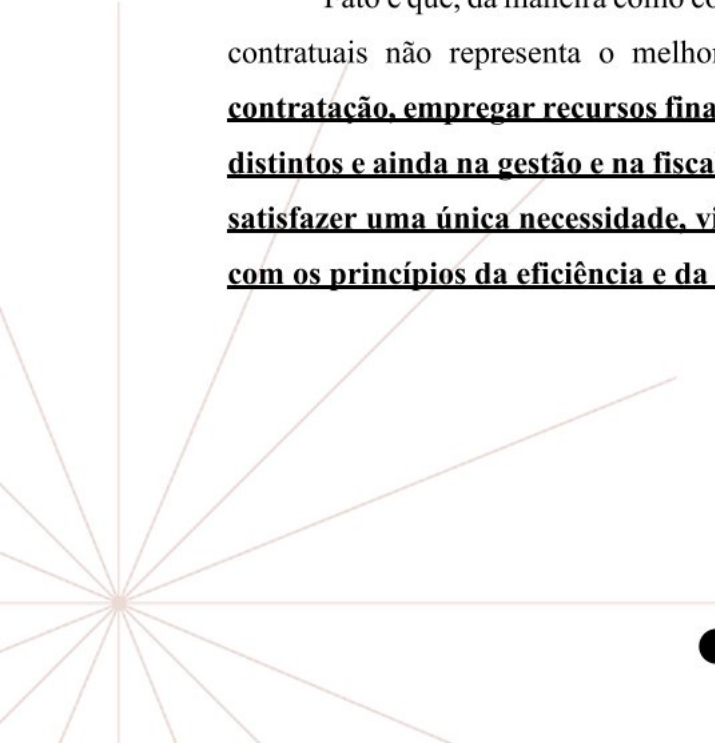
Ou seja, verifica-se que ao menos oito produtos no presente Edital constam como itens entregáveis também nos Contratos nº 90/2021 e 41/2022 em andamento neste Ministério.

Ainda que legalmente não haja qualquer dispositivo que proíba tal conduta, é bem claro que a própria Constituição em seu art. 37 preza pela EFICIÊNCIA administrativa e, consequentemente, ECONOMICIDADE. Conforme doutrina administrativista, trata-se de “realizar mais e melhor com menos, ou seja, promover os serviços públicos necessários para toda população, de maneira satisfatória, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 54).

Em outras palavras, o que se tem é que a eficiência tão desejada só é obtida a partir de um bom planejamento da contratação, o qual irá ensejar a seleção da melhor solução para tal demanda, SEM HAVER DISPÊNDIO DE RECURSOS SEM QUALQUER NECESSIDADE.

Qual seria então a necessidade de se buscar, por meio do novo Edital para Serviços de Comunicação Digital, itens entregáveis como produtos já previstos em Contratos atualmente vigentes no próprio Ministério da Saúde?

Fato é que, da maneira como colocada hoje, tal coexistência de diversos instrumentos contratuais não representa o melhor planejamento possível. **Organizar processos de contratação, empregar recursos financeiros e humanos na realização de procedimentos distintos e ainda na gestão e na fiscalização de contratos que, ao final, terão por função satisfazer uma única necessidade, via de regra, não engendra conduta que se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade.**



2.2 – Planejamento. Definição. Melhor Técnica.

Sob a mesma égide da fundamentação acima no tocante ao necessário planejamento da contratação, convém destacar trecho do Estudo Técnico Preliminar em que se defende a escolha da presente Concorrência como ‘melhor técnica’ ao invés de ‘técnica e preço’.

13.14 (...) Apesar de ambos buscarem o "menor preço", no tipo "melhor técnica", após a classificação das empresas pela técnica apresentada no certame, a Comissão Licitatória convoca as empresas para que digam se aceitam exercer o menor preço ofertado no processo pelas empresas classificadas. Já no tipo "técnica e preço" é feita uma ponderação entre a nota e o preço apresentado pelas empresas.

13.15. Portanto, primando pela economicidade e vantajosidade para o órgão, essa equipe de planejamento entende ser o tipo “melhor técnica” a opção mais pertinente no presente caso, ao possibilitar a escolha mais adequada, ao conciliar a seleção da melhor qualificação técnica entre as licitantes concorrentes ao menor preço na execução contratual, identificado e negociado entre as propostas das empresas tecnicamente classificadas.

13.16. Ademais, dadas as características da atuação do Ministério da Saúde, adotar o tipo "técnica e preço" ou outro formato para realização da execução contratual, de fato, não seria adequado, pois poderia resultar na contratação de agência de propaganda com nível básico de qualificação, sem condições técnicas de atender de forma satisfatória às demandas de comunicação do órgão e aos anseios da Administração, o que caracterizaria o uso inadequado de investimentos públicos.

13.17. Dessa forma, com a adoção do tipo “melhor técnica”, ensejará o enquadramento fiel do Ministério da Saúde aos critérios estabelecidos pela SECOM

Ora, ao que parece, o Ministério mantém sua conduta já debatida em outra Concorrência recente – para contratação de agências de propaganda (TC 010.609/2022-9 em trâmite no Tribunal de Contas da União) – em que, por parte da Unidade Técnica da Corte de Contas, debateu-se a necessidade de uma melhor análise, mais aprofundada, a respeito do descarte tão genérico feito pelo tipo ‘técnica e preço’. Como visto no destaque acima, não



há uma pormenorização detalhada das reais condições e benefícios quando da tomada de decisão pela ‘melhor técnica’ em detrimento da ‘técnica e preço’.

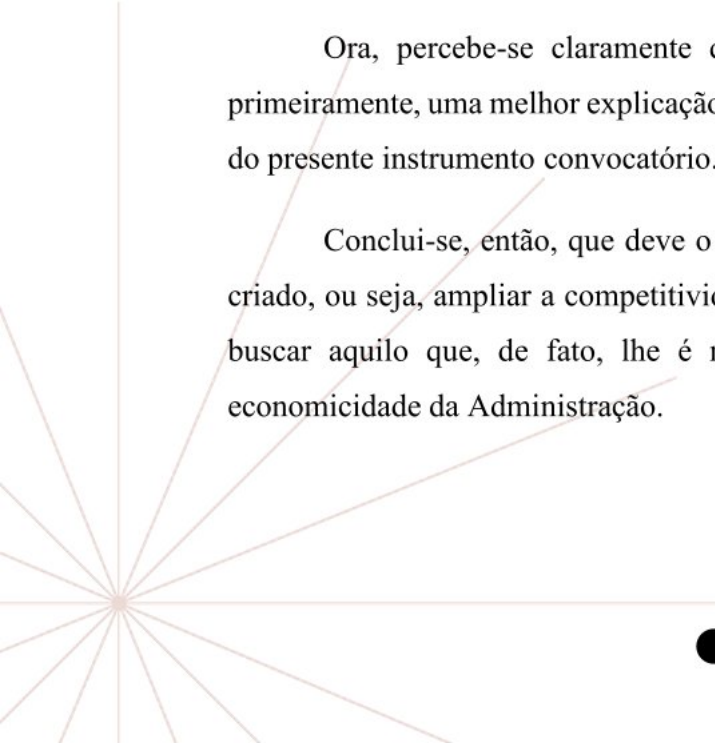
Vale assim o destaque feito, como dito, pela Unidade Técnica no procedimento em trâmite no TCU sobre o tema:

“19. Quanto ao tipo escolhido (melhor técnica), tem-se que a despeito de o item 12.8 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) prever a possibilidade de descontos sobre os preços máximos estimados e os itens 15.4 e 23.4 do edital preverem negociação com base nos menores preços ofertados (peça 14, p. 20, e peça 10, p. 22 e 39), não há garantias ou incentivos reais, na prática, para que o vencedor ofereça descontos, notadamente porque as sucessivas concorrências do tipo melhor técnica têm demonstrado a oferta de propostas coincidentes com a estimativa da administração ou com ínfima variação em relação a ela. Assim, resta que o tipo “técnica e preço” não pode ser de pronto descartado, posto que o preço é componente relevante das propostas na equação da vantajosidade, sendo um dos poucos critérios absolutamente objetivos em contratações de publicidade, ensejando que seu descarte como fator de seleção de proposta na licitação seja muito bem justificado.”

3) DA CONCLUSÃO

Ora, percebe-se claramente que as exigências acima descritas acima ensejam, primeiramente, uma melhor explicação por parte do Ministério, com a consequente alteração do presente instrumento convocatório.

Conclui-se, então, que deve o presente certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, ou seja, ampliar a competitividade em busca do melhor resultado para a entidade e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso, sempre priorizando a eficiência e economicidade da Administração.





Aduzidas as razões que balizaram a presente manifestação, esta empresa, requer, com supedâneo nas legislações vigentes que lhe serviram de esteio, o recebimento, análise e admissão desta peça, para que o Edital assim seja retificado e **que seja excluída qualquer sobreposição de objeto aos Contratos em andamento no Ministério (90/2021 e 41/2022), bem como seja detalhadamente definida (e justificada) a tomada de decisão pela ‘melhor técnica’ em detrimento da ‘técnica e preço’.**

Caso não entenda pela adequação do resultado, pugna-se pela emissão de parecer, informando quais os fundamentos legais que embasaram a decisão da autoridade competente.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 28 de setembro de 2022.



[Redacted signature and stamp]

