

À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Ref.

Concorrência nº 01/2022 do Ministério da Saúde

Processo administrativo nº 25000.077538/2021-76

CAPPUCCINO ESCRITÓRIO DE DESENHO LTDA.,

pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.844.015/0001-24, com sede na Avenida das Nações Unidas, n. 12901, 17º andar, Torre Norte, Conjunto 1702, Sala 6, Brooklin, São Paulo-SP, CEP 04578-000, vem, respeitosamente, por seus representantes, com fundamento no art. 109, inciso I, alínea b, da Lei nº 8.666/1993, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face do **julgamento das Propostas Técnicas** apresentadas pelas participantes da Concorrência nº 01/2022, em decisão prolatada pela douta Comissão Especial de Licitação do Ministério da Saúde, publicada no Diário Oficial da União n. 242, de segunda-feira, 26 de dezembro de 2022, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 19.1 do Edital n. 66/2022, é de 5 (cinco) dias úteis o prazo para apresentar recursos administrativos, que somente deve ser contabilizado a partir do primeiro dia útil seguinte à publicação do ato impugnado, como determina o art. 110 da Lei n. 8.666/1993.

Posto isso, considerando que a decisão da Comissão Especial de Licitação foi publicada no Diário Oficial da União em 26/12/2022, segunda-feira, o prazo para interpor recurso teve início em 27/12/2022, terça-feira, razão pela qual se conclui que chegará a termo em 02/01/2023, segunda-feira.

Tempestivo, portanto, o presente Recurso Administrativo.

2. DA INADEQUADA DIVULGAÇÃO DO RESULTADO DO JULGAMENTO APÓS A IDENTIFICAÇÃO DAS LICITANTES

Em conformidade com o Edital n. 66/2022, a terceira sessão pública da Concorrência n. 01/2022 teria em pauta os procedimentos indicados no item 20.5, a saber:

Terceira Sessão

20.5 Após receber as atas de julgamento das Propostas Técnicas constantes dos Invólucros nº 2 e nº 4, respectivas planilhas de julgamento e demais documentos elaborados pela Subcomissão Técnica, a Comissão Especial de Licitação convocará as licitantes, na forma do item 18, para participar da terceira sessão pública, com a seguinte pauta básica:

- a) identificar os representantes das licitantes presentes e colher suas assinaturas na lista de presença;
- b) abrir os Invólucros nº 3 das licitantes habilitadas;
- c) cotejar os documentos constantes dos Invólucros nº 3 (Plano de Comunicação Digital - Via Identificada) das licitantes habilitadas, com os conteúdos dos Invólucros nº 2 (Plano de Comunicação Digital - Via Não Identificada), para identificação de autoria;



d) elaborar planilha geral com as pontuações atribuídas a cada quesito de cada Proposta Técnica das licitantes habilitadas, desconsiderando eventuais pontuações das Vias Não Identificadas do Plano de Comunicação Digital que não obtiveram correspondência com as Vias Identificadas das licitantes habilitadas;

e) proclamar o resultado final do julgamento das Propostas Técnicas;

f) executar o sorteio previsto no subitem 2.7 do Apêndice III do Anexo I deste Edital, se for o caso;

g) informar que o resultado final do julgamento das Propostas Técnicas será publicado na forma do item 18, com a indicação das licitantes classificadas e das desclassificadas, em ordem decrescente de pontuação, abrindo-se prazo para interposição de recurso, conforme disposto no item 19 deste Edital.

20.6 Além das demais atribuições, previstas neste Edital, caberá à Subcomissão Técnica manifestar-se em caso de eventuais recursos de licitantes, relativos ao julgamento das Propostas Técnicas, a partir de solicitação da Comissão Especial de Licitação.

Iniciada a Sessão, a Comissão Especial de Licitação informou aos presentes que somente divulgaria as notas atribuídas pela Subcomissão Técnica às propostas apócrifas *após a identificação da autoria de cada uma*. Imediatamente, as licitantes questionaram a legalidade desse procedimento, ao passo em que a Comissão afirmou que seguia o rito estabelecido no edital.

A redação do edital, contudo, não permite inferir que o resultado do julgamento deva ser divulgado após a identificação da autoria das propostas. Esse procedimento, aliás, fere o anonimato e o julgamento objetivo, e destoa do que é usualmente empregado por outros órgãos da Administração Pública Federal, que somente abrem as vias identificadas após a divulgação das notas atribuídas no documento apócrifo.

Não há motivação para inverter o procedimento, iniciando-se com a identificação da autoria, fazendo cessar o sigilo das propostas, para apenas depois divulgar as notas de cada participante. Ao contrário, essa prática pode comprometer a legalidade e a integridade de todo o certame, dando causa à decretação de nulidade dos atos praticados.

Em adequação ao poder-dever de **autotutela** da Administração Pública e aos princípios que regem as licitações públicas, em especial, a **legalidade**, a **moralidade**, a **impressoalidade** e a **publicidade**, é imperiosa a anulação do julgamento das propostas técnicas, com a consequente reabertura do prazo para apresentação de novas propostas.

3. DAS INCOERÊNCIAS NO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS

3.1. Da avaliação do Subquestito 2 - Estratégia de Comunicação Digital

A recorrente, autora do caderno apócrifo número 4, recebeu pontuação de 53,9 no Plano de Comunicação Digital com o conceito “CANCELA MOSQUITO! HORA DE ELIMINAR O AEDES AEGYPTI COM 100% DE REJEIÇÃO”, o que não condiz com a qualidade do trabalho apresentado.

A Subcomissão Técnica, ao atribuir à licitante 14,2 pontos no Subquestito 2 - Estratégia de Comunicação Digital, cuja pontuação máxima é de 30 pontos, fundamenta a decisão afirmando que “*o conceito apresentado tem baixa adequação aos objetivos de comunicação da Contratante, possibilitando interpretações subjetivas quanto ao tema proposto*”.

Ora, se a nota atribuída à licitante decorre da consideração de que o conceito tem baixa adequação aos objetivos de comunicação do Ministério da Saúde, a nota da recorrente não deveria ser tão divergente da que foi atribuída à Empresa 6, cujo conceito também é o cancelamento do mosquito, mas que obteve pontuação de 23,7, uma discrepância de 9,5 pontos.

Ao apontar que a justificativa para a nota da recorrente no Subquestito 2 é o conceito inadequado, enquanto outra concorrente obteve pontuação muito maior com o mesmo conceito de cancelamento, a Subcomissão demonstra não ter consistência na avaliação, não cumprindo o dever de isonomia que deve reger o certame.

De outro lado, a avaliação da Subcomissão Técnica demonstra não ter sido minuciosa, uma vez que as notas foram atribuídas de maneira arbitrária e altamente subjetiva, sem justificativa quanto à discrepância entre a avaliação dos dois

conceitos tão similares. Ressaltamos, no entanto, que não se pode atribuir novas justificativas após a identificação das propostas.

Dentro dos objetivos de comunicação de prevenção às arboviroses, está a eliminação do mosquito. O conceito lançado pela recorrente, apontado como inadequado pela Subcomissão Técnica, **usa a cultura da massa digital enquanto outras agências fazem campanhas padrão de mídia tradicional, mostrando baixo conhecimento do canal e da cultura em que a campanha será executada.** O Ministério almeja contratar, nesta concorrência, uma agência para o escopo digital de sua comunicação, possuindo outros fornecedores para a publicidade e comunicação corporativa.

Comunicar bem é capturar a cultura do receptor e saber falar a mesma linguagem. Entretanto, a Subcomissão desconsidera as características da necessidade do contratante, ao atribuir as melhores notas a agências com expertise na comunicação offline e tradicional, mas com trajetória digital limitada, fornecedores recentes de novas mídias.

A Subcomissão desconsidera como funciona a cultura digital, capaz de atingir de maneira eficaz a massa necessária para a erradicação de doenças, uma vez que considera que o conceito proposto tem “baixa adequação aos objetivos de comunicação da Contratante”. Ao se referir ao cancelamento e a percentuais de rejeição, a campanha atinge diretamente seu público, garantindo atenção de ampla audiência, capaz de compreender e assimilar a mensagem em meio ao dinamismo e fragmentação das redes sociais.

Trata-se de conceito presente cotidianamente no entretenimento – ramo mais consumido dos conteúdos digitais – e conversa com um dos programas de maior audiência da mídia tradicional ao mencionar porcentagem de rejeição, o Big Brother Brasil, que foi extremamente eficiente em adaptar-se às novas mídias, produzindo volume de menções recorde na internet do país, rompendo bolhas e atribuindo relevância a quem ele se vincula, a exemplo de uma das personalidades digitais de maior alcance no país, a ex-BBB Juliete, escalada a dezenas de milhares de seguidores.

Posto isso, considerando que o único aspecto apontado na planilha de avaliação da recorrente, acerca do Subquesto 2, diz respeito ao conceito e, sobretudo, que é vedado tecer novos aspectos na avaliação após a identificação das licitantes, é necessário reavaliar a subjetividade que marcou o julgamento, além de

reconsiderar a prioridade das mídias tradicionais em detrimento de mídias digitais, que são justamente o objeto deste certame.

É essencial, portanto, a revisão da pontuação concedida à recorrente, de forma a equiparar/aproximar à nota concedida à proposta número 6 (23,7), posto que se utiliza do mesmo conceito de cancelamento.

3.2. Da avaliação do Subquestito 3 - Soluções de Comunicação Digital

A justificativa da Subcomissão Técnica para atribuir à recorrente pontuação baixa, sob a alegação de ambiguidade, não pode prevalecer. A Subcomissão confunde a associação da mensagem ao imaginário do público com ambiguidade. A mensagem é clara acerca da erradicação da doença, o que torna a justificativa insustentável.

Não obstante, se mensagens que geram associações a figuras de linguagem e/ou estruturas do imaginário popular configuram inadequação a uma campanha de saúde, **a Subcomissão deveria punir todas as propostas**, pois todas utilizam recursos típicos da comunicação e mesmo da ficção para atrair a atenção de amplo público:

Empresa 1	O inimigo ao lado é apresentado como um monstro caricato e gigante, obviamente sentido figurado e com sentido adicional à realidade.
Empresa 2	Faz uso do jogo GTA RP em que “usuários interpretam personagens (...) simulando o metaverso” além de fazer referência ao Dia D, mais um recurso de linguagem figurada e de múltipla interpretação.
Empresa 3	A Empresa 3 é a que menos utiliza atributos de linguagem figurada, entretanto, a nota alta surpreende, pois as peças não possuem unidade, parecem campanhas completamente apartadas umas das outras, além da baixíssima qualidade técnica.
Empresa 5	Não foi disponibilizado o conteúdo do pendrive
Empresa 6	Também aborda o cancelamento do mosquito como conceito.

Aproveitando o ensejo, em relação às soluções de comunicação digital, a concorrente 3, FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA, apresentou peças com baixíssima qualidade técnica e que não possuem unidade, pois parecem campanhas completamente apartadas umas das outras.

Por seu turno, a concorrente 5, AGÊNCIA DE INTERATIVIDADE E MARKETING LTDA., apresentou key visual como elemento de solução, **o que não consta no edital como opção** por não ser uma solução efetivamente utilizada em uma campanha. Não é algo que vai para o público e sim um elemento de uso interno de um time de comunicação para balizar a produção de soluções.

Por outro lado, **as soluções propostas – materializadas e as listadas – pela CAPPUCCINO ESCRITÓRIO DE DESENHO LTDA. cumprem os critérios exigidos no edital**, aos quais a Subcomissão deve se submeter ao deferir quaisquer avaliações. Ao avaliar incoerentemente o conceito, a Subcomissão atribuiu julgamento à execução das soluções que se refere a outro subquesto, repetindo a incoerência e desrespeitando os critérios, a saber:

- a) o alinhamento das ações e/ou peças de comunicação digital com a estratégia proposta;
- b) a pertinência da proposta com a natureza do CONTRATANTE e com o desafio e objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;
- c) a adequação das ações e/ou peças de comunicação digital ao perfil dos segmentos de público-alvo;
- d) a compatibilidade das ações e/ou peças de comunicação digital com os recursos próprios, ambientes, plataformas ou ferramentas a que se destinam;
- e) a originalidade da proposta e a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta;
- f) a harmonia e o equilíbrio visual da solução proposta e a usabilidade, navegabilidade, acessibilidade e funcionalidade das ações;
- g) a exequibilidade das ações e/ou peças de comunicação digital, com base no investimento disponível.

Pelo exposto, é primordial a revisão da pontuação concedida à recorrente, uma vez que a justificativa não está de acordo com os critérios solicitados e não corresponde à realidade, pois não há ambiguidade nas mensagens produzidas para o exercício da campanha que invalidem a função primordial de erradicar o vetor das arboviroses.

Outrossim, é igualmente imperiosa a revisão da pontuação da concorrente 3, FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA, que apresentou inadequação e baixa qualidade técnica, deixando de atender aos critérios do subquesto.

Por fim, reforça que é forçosa a desclassificação da empresa 5, AGÊNCIA DE INTERATIVIDADE E MARKETING LTDA., por ter apresentado key visual como solução, sendo uma solução ausente no rol do edital, culminando na diferenciação e possível identificação de proposta.

4. DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA 2

É importante alertar à Contratante que o uso para campanhas do GTA RP, como fez a Brahma¹ e como pretende a Empresa 2, IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS., é muito mais caro do que o exemplificado na proposta do Plano de Implementação, chegando à casa de centenas de milhares de reais.

Com o objetivo de evitar **inexecução do contrato** e prejuízos para o Ministério da Saúde, é necessário que a licitante 2 apresente a verba real para a ação no GTA RP, comprovando que a verba do exercício não foi extrapolada, sob pena de invalidação do orçamento fictício proposto, zerando a pontuação no Plano de Implementação.

5. DA DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA.

A proposta técnica número 3, de autoria da licitante **FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA.**, com o conceito “EU. VOCÊ. A GENTE. JUNTOS ELIMINAMOS O AEDES.” recebeu nota de 74,3 pontos após a avaliação da Subcomissão Técnica, alcançando a primeira colocação no julgamento dos invólucros 2.

¹<https://www.b9.com.br/154301/brhma-leva-brahmosidade-para-cidade-alta-o-maior-servidor-de-mods-de-gta-da-america-latina/>

A avaliação não considerou, entretanto, que a licitante incorreu em violação às orientações do Edital n. 66/2022, por ter utilizado diversas **notas de rodapé** no documento apócrifo (páginas 2, 6 e 8), recurso não previsto pelo instrumento convocatório.

Diante da ausência de previsão de possibilidade de uso de notas de rodapé, assim como de destaques como negrito e itálico, o pedido de esclarecimento n. 8 questionou se seria possível utilizar tais ferramentas na Proposta Técnica, especialmente no Plano de Comunicação Digital (0028083153).

Em resposta, a Comissão Especial de Licitação - CEL esclareceu que os recursos poderiam ser utilizados, entretanto, estabeleceu a ressalva de que deveriam ser respeitadas as condições estabelecidas nos subitens 1.2, 1.2.1 e 1.2.3 do Edital. Confira-se, a seguir, a resposta ao pedido de esclarecimento:

3) Será possível usar negrito, itálico e nota de rodapé nos documentos da Proposta Técnica, especialmente no Plano de Comunicação Digital?

Resposta: Sim, desde que respeitadas as orientações constantes nos subitem 1.2, 1.2.1, 1.2.3.

Os subitens citados pela resposta da CEL são os presentes no Apêndice III, que trata da Apresentação e Julgamento das Propostas Técnicas

1.2. Quesito 1 - Plano de Comunicação Digital - Via Não Identificada: para apresentação do Plano, a licitante deverá levar em conta as seguintes orientações:

- a) em caderno único, orientação retrato e com espiral preto colocado à esquerda;
- b) capa e contracapa em papel A4, branco, com 90 gr/m2, ambas em branco;
- c) conteúdo impresso em papel A4, branco, com 75 gr/m2, orientação retrato;
- d) espaçamento de 3 cm na margem esquerda e 2 cm na direita, a partir das respectivas bordas;
- e) títulos, entretítulos, parágrafos e linhas subsequentes sem recuos;
- f) espaçamento simples entre as linhas e, opcionalmente, duplo após títulos e entretítulos e entre parágrafos;



- g) alinhamento justificado do texto;
- h) texto e numeração de páginas em fonte Arial, cor preta, tamanho 12 pontos, observados os subitens 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3;
- i) numeração de todas as páginas, no centro inferior, pelo editor de textos, a partir da primeira página interna, em algarismos arábicos;
- j) sem identificação da licitante.

1.2.1. As especificações do subitem 1.2 não se aplicam aos exemplos de ações e/ou peças de comunicação digital que trata a alínea 'b' do subitem 1.3.3 e à indicação prevista no subitem 1.3.3.3.6.

1.2.2. Os subquestos Raciocínio Básico e Estratégia de Comunicação Digital poderão ter gráficos, quadros, tabelas ou planilhas, observadas as seguintes orientações:

- a) poderão ser editados em cores;
- b) os dados e informações deverão ser editados na fonte Arial e poderão ter tamanho de 08 a 12 pontos;
- c) as páginas em que estiverem inseridos poderão ser:
 - c1) apresentadas em papel A3 dobrado. Nesse caso, para fins do limite máximo previsto no subitem 1.2.6, cada folha de papel A3 será computada como 02 (duas) páginas de papel A4;
 - c2) impressas na orientação paisagem.

1.2.3. Os gráficos, quadros, tabelas ou planilhas integrantes do subquesto Plano de Implementação poderão:

- I - ser editados em cores;
- II - ter fontes e tamanhos de fonte habitualmente utilizados nesses recursos;
- III - ter qualquer tipo de formatação de margem;
- IV - ser apresentados em papel A3 dobrado.

A conclusão que resta é a de que todos os recursos de texto seriam possíveis, *desde que houvesse previsão no edital*. Haveria liberdade de utilização de fontes, cores, imagens, destaques, notas de rodapé, recuos, *desde que* o edital assim permitisse.



Posto isso, muito embora a resposta ao pedido de esclarecimento se inicie de forma afirmativa, há uma condicional clara, expressa e inequívoca no sentido de que as licitantes devem se limitar às previsões constantes do edital.

O uso de recurso de edição não previsto no edital configura violação ao instrumento convocatório e, sobretudo, em violação ao princípio do sigilo das propostas técnicas, uma vez que a licitante usou, com exclusividade, mecanismo ilícito, tornando seu texto diferenciado em relação às demais.

Diante da violação ao anonimato da proposta, a **desclassificação** da concorrente FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA., portanto, é medida que se impõe, de forma a conservar a lisura e o caráter competitivo da concorrência.

6. DA DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS.

O segundo posto na classificação das propostas técnicas foi concedido à licitante **IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS**, que apresentou a proposta número 2, cujo conceito é: “MOVIMENTO #ZEROAEDES: CUIDAR DE ONDE A GENTE VIVE É CUIDAR DA GENTE.”

Contudo, assim como a primeira colocada, a licitante utilizou em sua proposta técnica recurso não previsto no edital do certame, o subtraço (_), ou *underscore*, popularmente conhecido como *underline*, por diversas vezes ao longo de seu texto, como no primeiro parágrafo do caderno, a seguir:

SUBQUESITO 1 – RACIOCÍNIO BÁSICO

_Características e especificidades – Prestes a completar 70 anos de existência, o Ministério da Saúde (MS) acumula conquistas históricas para a saúde pública brasileira ao mesmo tempo em que precisa lidar com desafios persistentes e complexidades insur-

O subtraço foi largamente utilizado pela licitante como um destaque para os subtítulos, em contrariedade às normas do edital, que não previam a utilização

de traços, subtraços, travessões e sublinhados para tal finalidade. Ao contrário, o item 1.2, alínea “e” veda recuos em títulos, intertítulos e parágrafos, enquanto a alínea “f” admite apenas o espaçamento duplo para destacar títulos, intertítulos e parágrafos. Confira-se:

1.2. Quesito 1 - Plano de Comunicação Digital - Via Não Identificada: para apresentação do Plano, a licitante deverá levar em conta as seguintes orientações:

[...]

e) títulos, entretítulos, parágrafos e linhas subsequentes sem recuos;

f) espaçamento simples entre as linhas e, opcionalmente, duplo após títulos e entretítulos e entre parágrafos;

É importante consignar que o sinal em questão foi utilizado pela concorrente com **exclusividade**, configurando uma apresentação diferenciada do documento apócrifo, que não deveria conter sinais, marcas ou símbolos que, por seu uso diferenciado, permita a identificação da licitante. É esta a determinação expressa do item 1.2.5 do edital, *verbis*:

1.2.5. O Plano de Comunicação Digital – Via Não Identificada não poderá ter informação, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que possibilite a identificação de sua autoria, antes da abertura do Invólucro nº 3.

Em razão da violação ao anonimato da proposta, a **desclassificação** da concorrente IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS é imprescindível para preservar a lisura e o caráter competitivo da concorrência.

7. DA ILEGALIDADE DE MANUTENÇÃO DAS LICITANTES QUE VIOLARAM O DEVER DE SIGILO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS

Conforme previsão expressa do Edital n. 66/2022, a Concorrência conduzida pelo Ministério da Saúde reger-se-á pela Lei nº 8.666/1993 e, de forma

complementar, pela Instrução Normativa MP nº 05/2017, observadas as disposições da **Lei nº 12.232/2010** aplicáveis a este objeto, nos termos do Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara.

O legislador, ao aprovar norma específica, buscou adaptar as regras gerais do processo de licitação à complexidade e as especificidades dos serviços de comunicação e propaganda.

Dentre os objetivos da Lei nº 12.232/2010, os principais são: a) garantir uma competição justa, objetiva, imparcial e impessoal entre as licitantes; b) permitir o julgamento isonômico das propostas; c) possibilitar a escolha da licitante vencedora a partir de uma análise que considere tanto aspectos técnicos quanto aspectos financeiros.

Com o intuito de assegurar uma competição justa, objetiva, imparcial e impessoal, a Lei nº 12.232/2010, determinou que:

Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

(...)

IV - o plano de comunicação publicitária previsto no inciso III deste artigo será apresentado em 2 (duas) vias, uma sem a identificação de sua autoria e outra com a identificação;

IX - o formato para apresentação pelos proponentes do plano de comunicação publicitária será padronizado quanto a seu tamanho, a fontes tipográficas, a espaçamento de parágrafos, a quantidades e formas dos exemplos de peças e a outros aspectos pertinentes, observada a exceção prevista no inciso XI deste artigo

XII - será vedada a aposição, a qualquer parte da via não identificada do plano de comunicação publicitária, de marca, sinal ou palavra que possibilite a identificação do seu proponente antes da abertura do invólucro de que trata o § 2º do art. 9º desta Lei;



XIII - será vedada a aposição ao invólucro destinado às informações de que trata o art. 8º desta Lei, assim como dos documentos nele contidos, de informação, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que identifique a autoria do plano de comunicação publicitária, em qualquer momento anterior à abertura dos invólucros de que trata o § 2º do art. 9º desta Lei;

XIV - será desclassificado o licitante que descumprir o disposto nos incisos XII e XIII deste artigo e demais disposições do instrumento convocatório. [g.n.]

Mais à frente, a legislação novamente aponta que as propostas técnicas devem ser julgadas de forma individualizada e impessoal e que **o descumprimento de QUAISQUER EXIGÊNCIAS LEGAIS OU EDITALÍCIAS ensejará a desclassificação da licitante**, veja abaixo o inteiro teor do artigo:

Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.
(...)

§ 4º O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento:

V - análise individualizada e julgamento dos quesitos referentes às informações de que trata o art. 8º desta Lei, desclassificando-se as que desatenderem quaisquer das exigências legais ou estabelecidas no instrumento convocatório;

Art. 12. O descumprimento, por parte de agente do órgão ou entidade responsável pela licitação, dos dispositivos desta Lei destinados a garantir o julgamento do plano de comunicação publicitária sem o conhecimento de sua autoria, até a abertura dos invólucros de que trata a alínea a do inciso VII do § 4º do art. 11 desta Lei, implicará a anulação do certame, sem prejuízo da apuração de eventual

responsabilidade administrativa, civil ou criminal dos envolvidos na irregularidade.

Extraí-se, dos dispositivos transcritos, que um dos pilares para o julgamento justo, isonômico e imparcial das propostas técnicas é a garantia do anonimato de seus proponentes até o término do julgamento pela Comissão Especial de Licitação.

Sem tal garantia, estar-se-ia correndo risco de se ter um procedimento licitatório tendencioso, com predileções e injustiças. Por essa razão, qualquer violação ou potencial violação ao anonimato das propostas é elemento suficiente para a desclassificação da licitante.

Não se pode olvidar que a própria Lei 8.666/93, anos antes da entrada em vigor da Lei nº 12.232/2010, já previa o sigilo das propostas, vide o dispositivo transcrito abaixo:

Art. 3º (...)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Em suma, a Lei nº 12.232/2010 veio apenas estabelecer critérios para reforçar a preservação do sigilo e o anonimato das propostas com o objetivo de se obter um julgamento justo, imparcial e impessoal.

A matéria é tão essencial à regularidade do procedimento licitatório que o legislador previu uma série de crimes e infrações administrativas para punir os gestores públicos e as empresas que violarem a padronização, o sigilo e o anonimato das propostas. As principais infrações estão arroladas a seguir:

Crimes do Código Penal

Violação do sigilo de proposta de concorrência

Art. 326 - Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - Detenção, de três meses a um ano, e multa.



Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência

Art. 335 - Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único - Incorre na mesma pena quem se abstém de concorrer ou licitar, em razão da vantagem oferecida.

Crimes previstos na Lei de Licitações nº 8.666/93

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

Lei de Improbidade Administrativa -Lei 8.429/92

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...)

Nas licitações do tipo técnica, como a presente, o sigilo em relação aos proponentes se torna ainda mais relevante, considerando que há um elevado grau de **subjetivismo** no julgamento das propostas técnicas.

Deve-se lembrar que a escolha da licitante para celebrar o contrato é decorrência direta do julgamento de suas propostas e, qualquer elemento capaz de mitigar o anonimato dos seus termos, ainda que potencial, tem o condão de eivar a proposta de nulidade insanável. Mormente no caso em tela, em que as licitantes, de forma, no mínimo, descuidada, descumprem regras expressas e cristalinas previstas no edital e na legislação.

Tal entendimento está consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, vide a decisão abaixo, prolatada no bojo do Acórdão nº 2.813/2017-TCU-Plenário:

4.3 Convém esclarecer, de plano, que o objeto do certame em apreço é regulado por lei específica, a saber, a Lei Federal 12.232, de 29 de abril de 2010 (Lei Dalton Pastore), que instituiu normas gerais para licitações e contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública, aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como à Administração indireta e todas as entidades controladas direta ou indiretamente por essas pessoas políticas.

4.4 A referida lei prevê uma série de mecanismos para garantir a objetividade do julgamento, entre as quais a padronização das formas de apresentação das propostas técnicas, cuja autoria somente poderá ser conhecida após a correspondente avaliação, realizada por comissão especialmente designada para tal, a Subcomissão Técnica, que não se confunde com a Comissão de Licitação.

4.8 Em 24/8/2010, após o julgamento das propostas técnicas, a Saga Publicidade interpôs recurso (peça 1, p. 8-22) pleiteando: (i) juntada da justificativa escrita que fundamentaram as pontuações das licitantes, conforme art. 11, § 4º, incs. IV e VI, da Lei 12.232/2010; (ii) reavaliação de sua proposta técnica, com base no Decreto 6.555/2008; e (iii) desclassificação da Oana Publicidade, com fundamento no subitem 8.4, alíneas "a" e "c"; subitem 10.1.9 (tentativa de influenciar a Comissão Especial ou a Subcomissão Técnica); subitem 10.4.2 e 10.4.4 (desclassificação da licitante por quebra de sigilo), todos do Edital (peça 1, p. 57-58) e também no art. 6º, inc. XIV, da Lei 12.232/2010 (peça 1, p. 61). (...)

4.10 Em primeiro lugar, cabe esclarecer a quebra de sigilo da proposta técnica da concorrente Oana, alínea (iii) do recurso. Em virtude dessa falha, a Comissão de Licitação assim decidiu (peça 1, p. 54): (...)



- Reconsiderar o resultado divulgado em 18.08.2010 e desclassificar a Proposta Técnica da empresa Oana Publicidade, pelas razões destacadas acima, no que tange a quebra de sigilo da Via Não-Identificada (Invólucro 2) com a Via Identificada (Invólucro 4) - Edital 1042 e 1044 - pois suas peças trazem "identificação", comprovando ser de sua autoria a proposta ora apresentada. (...)

3. Decidiu também, com base no parágrafo 3º do Artigo 48, da Lei Federal n.º 8666/93 conceder 08 (oito) dias úteis para apresentação de novas Propostas Técnicas, que correrão paralelamente ao novo prazo para recurso. (...)

4.11 Tal documento evidencia que a própria Comissão de Licitação assumiu a existência de quebra de sigilo por parte da concorrente Oana, que identificou sua autoria na proposta técnica, como ilustrado na peça 1, p. 53, com aposição de logotipo da empresa.

4.12 A irregularidade ensejava a desclassificação da licitante, impedindo-a de participar das fases seguintes, nos termos do art. 6º, inc. XIV, da Lei 12.414. Ocorre que a Comissão de Licitação, em 25/11/2010 (cf. CE-DGC/CPL 815/2010 – peça 1, p. 54), decidiu desclassificar apenas a proposta técnica, e não a licitante, em afronta ao edital e à lei, com violação aos princípios do julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório, igualdade e impessoalidade. Incorreu na prática de ato irregular, com indício de direcionamento de licitação.232/2010, in verbis: (...)

4.15 Ademais, reabriu indevidamente prazo para apresentação de novas propostas técnicas, com fulcro no art. 48, § 3º, da Lei 8.666/1993, a partir do pressuposto de que todas as propostas haviam sido desclassificadas. Ora, não se trata da hipótese prevista no referido dispositivo legal, uma vez que o caso é regulado por lei específica (Lei 12.232/2010), que afasta a aplicação da lei geral no que lhe é contrária.

4.16 A manutenção do sigilo acerca da autoria das propostas é imprescindível para que haja um julgamento imparcial. Tanto é que a Lei 12.232/2010, em seu art. 6º, inc. XIV, estipulou a desclassificação do licitante, como forma de alijar do certame licitantes que incorressem em quebra de sigilo, falha considerada grave (...) (Acórdão nº 2813/2017 - Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz, Tribunal de Contas da União)

No mesmo sentido, outra decisão da Corte de Contas Federal:

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA. ABERTURA DE ENVELOPE COM DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA EM SESSÃO DE CARÁTER SIGILOSO. AFRONTA À LEI DE LICITAÇÕES. OITIVA DO



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA EMPRESA
VENCEDORA DO CERTAME. ANULAÇÃO DO CERTAME.

1. Nos termos do art. 43, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, a abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

2. A quebra de princípio considerado fundamental à garantia de transparência e lisura do certame, dando azo à ocorrência de fraude, impõe a sua anulação, ainda, que a fraude não esteja cabalmente comprovada nos autos. (Acórdão nº 945/2009 - Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes, Tribunal de Contas da União)

Diante de todo o exposto, as licitantes **FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA.** (proposta 6), **IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS.** (proposta 2) e **AGÊNCIA DE INTERATIVIDADE E MARKETING LTDA.** (proposta 5), por terem apresentado suas propostas não identificadas em desacordo com o edital, quebrando o anonimato exigido pela legislação e pela Corte de Contas, acabaram por violar os princípios da legalidade, da impessoalidade, do julgamento objetivo, da igualdade, da vinculação ao edital; da competitividade e do sigilo da proposta, circunstância que atrai a imediata **desclassificação**.

8. DOS PEDIDOS

Ex positis, requer:

1. A **anulação do julgamento das propostas técnicas**, com a consequente reabertura do prazo para apresentação de novas propostas, em razão da divulgação do resultado do julgamento após a identificação da autoria;
2. Caso a Comissão Especial de Licitação entenda por eventual ausência de prejuízo com a inversão do rito escolhido para conduzir a 3ª Sessão Pública, requer a **revisão da pontuação** concedida à recorrente (14,2), autora da proposta apócrifa número 4, no **Subquesto 2** do Plano de Comunicação Digital, de forma a



equiparar/aproximar à nota concedida à proposta número 6 (23,7), que apresentou o mesmo conceito de cancelamento;

3. A **revisão da pontuação** atribuída à recorrente no **Subquesto 3** do Plano de Comunicação Digital, uma vez que não há ambiguidade nas mensagens produzidas para o exercício da campanha que invalidem a função primordial de erradicar o vetor das arboviroses, devendo ser atribuído à recorrente a pontuação máxima prevista para o item;
4. A **revisão da pontuação** concedida à licitante **IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS.**, autora da proposta 2, no Subquesto 4 do Plano de Comunicação Digital, diante da **inexequibilidade** do orçamento proposto, ou, subsidiariamente, que a licitante seja instada a comprovar que a verba do exercício não foi extrapolada;
5. A **desclassificação** das concorrentes **FSB COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LTDA.** (proposta 6), **IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS.** (proposta 2) e **AGÊNCIA DE INTERATIVIDADE E MARKETING LTDA.** (proposta 5), por terem violado os deveres de sigilo, padronização e anonimato das propostas técnicas, mediante uso de recursos não previstos no edital, com exclusividade, de forma a preservar a lisura e o caráter competitivo da concorrência.

Brasília, 29 de dezembro de 2022.

Luciana Barbetta Cruz

Representante para este certame

CPF 997.916.091-87

Cappuccino Escritório de Desenho Ltda.

Fernanda Rego Lima

Representante para este certame

CPF 012.898.511-90

Cappuccino Escritório de Desenho Ltda.