

## À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Concorrência nº 01/2021

**Propeg Comunicação S.A.**, doravante **contrarrazoante ou Propeg**, por seu representante legal, ambos qualificados nos autos, vem apresentar

### CONTRARRAZÕES

em face dos recursos administrativos interpostos pela **Escala Comunicação e Marketing Ltda.**, pela **Desigual Propaganda Ltda.** e pela **Cálix Serviços de Propaganda Ltda.**, com fundamento no art. 11, § 4º, VIII, da Lei nº 12.232/2010 e no item 22 do edital do certame.

#### I. TEMPESTIVIDADE

1. A Comissão Especial de Licitação (CEL) deu conhecimento dos citados recursos, por meio de publicação na página da concorrência no Ministério das Comunicações (MCOM), em 4 de março de 2022.

2. Como o prazo para a contestação dos recursos se encerra em 11 de março de 2022, é tempestiva a apresentação desta peça de Contrarrazões nesta data.

#### II. SÍNTESE DOS FATOS

3. A CEL publicou o resultado do julgamento das propostas técnicas na citada página da concorrência, em 23 de fevereiro de 2022. No mesmo ato, franqueou vistas à documentação relativa à concorrência. Entre os documentos encontram-se as planilhas elaboradas pela Subcomissão Técnica (Subcomissão ou Colegiado) com o detalhamento das pontuações atribuídas às propostas constantes dos Invólucros nº 1 (Plano de Comunicação Publicitária) e Invólucros nº 3 (Capacidade de Atendimento, o Repertório e os Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação).

4. Irresignadas, as recorrentes interpuseram recursos administrativos nos quais, em grandes linhas, pleiteiam:

4.1 **A Escala Comunicação e Marketing Ltda.:** aumento de notas alegando erro na desconsideração de um dos seus Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação (Sebrae RS) e de peça do seu Repertório (Todeschini).

4.2 **A Desigual Propaganda Ltda.:** aumento de suas notas na proposta técnica, baseando-se no julgamento comparativo com outras licitantes, inclusive a **Propeg**.

4.3 **A Cálix Serviços de Propaganda Ltda.:** redução da pontuação da **Propeg** nos quesitos Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia.

5. **As alegações das três recorrentes não têm suporte nos fatos e no direito,** como será adiante demonstrado.

### III. DOS PEDIDOS DAS RECORRENTES

6. Inicialmente recorde-se que a composição da Subcomissão, encarregada do julgamento das propostas técnicas, obedeceu às disposições do Edital. Muito diferente de outros, o Edital desta concorrência foi além dos requisitos insertos na Lei de Regência, ao estabelecer que os indicados para composição da lista de sorteio deveriam ter atuado na área de comunicação nos últimos cinco anos, sobretudo em atividades de publicidade e marketing.

7. Com isso, verifica-se que os integrantes da Subcomissão reuniram perfis muito favoráveis ao complexo trabalho de julgamento das propostas, todos com experiência acumulada no exercício de atribuições no órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM).

#### III.1 DA ESCALA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA. - JULGAMENTO DOS RELATOS DE SOLUÇÕES DE PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO E DO REPERTÓRIO

8. Para fundamentar seu recurso quanto ao julgamento de sua proposta técnica, a **Escala** invocou princípios atinentes ao certame que não teriam sido observados pela Subcomissão: motivação, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

9. Diz a **Escala** que, "para elucidar a presente questão, é imprescindível que se deixe claro que deve haver a motivação dos atos administrativos, em especial atos que ensejam a redução da pontuação de propostas de certames licitatórios. Nessa toada, é mandatória a exposição dos elementos que ensejaram a prática do ato

administrativo, mais especificamente com a indicação de seus pressupostos fáticos e jurídicos (...).”

10. Ao se referir à manifestação da Subcomissão, afirma a **Escala** que “a nobre subcomissão ignorou a existência de um dos cases apresentados pela ESCALA e assim decidiu por reduzir pela metade a nota da concorrente neste quesito. E prossegue: “E por que isso foi feito? Qual é a **motivação** usada para justificar a perda de cinco pontos no quesito?”.
11. Ocorre que, mais adiante a própria **Escala** faz referência aos “itens do Edital usados como motivação pela subcomissão para justificar a redução pela metade ...”.
12. É contraditório, portanto, esse raciocínio trazido pela **Escala** aos autos ao dizer que a Subcomissão ignorou a existência de um dos seus Relatos, indagando qual a motivação para a perda de pontos e, por fim, indicando exatamente a motivação explicitada pela Subcomissão para sua decisão.
13. Em síntese, resta claro que a motivação foi constituída da justificativa lançada na planilha de julgamento conforme a alínea ‘f’ do subitem 23.2.6 do Edital.
14. Em seguida, no afã de encontrar algum equívoco no julgamento levado a efeito pela Subcomissão, a **Escala** invoca o princípio da isonomia.
15. As disposições do Edital indicam quais os critérios a serem seguidos por todas as licitantes na apresentação de seus Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação. Entre as 16 licitantes a **Escala** foi a **única a ter um Relato em desconformidade com o Edital**. A decisão da Subcomissão de não considerar apto a ser julgado o Relato 2 (Sebrae RS) **deu-se justamente em obediência ao princípio da isonomia**.
16. Ademais, a **Escala** caminha em sua peça recursal à procura de equívoco em que poderia ter incorrido a Subcomissão no julgamento do Relato 2 (Sebrae RS). Para tanto, evoca o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.
17. Contudo, não subsiste dúvida de que as licitantes e a Subcomissão estão vinculadas ao Edital da concorrência. E veremos que a Subcomissão se submeteu a esse e a outros princípios. Vejamos.
18. Naquilo que tem pertinência com o julgamento dos Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, o Edital estabelece (grifamos):

11.10 A licitante deverá apresentar 2 (dois) Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, cada um com o máximo de 3 (três) páginas, em que serão descritas soluções publicitárias propostas pela licitante (...).

(...)

12.1 A Subcomissão Técnica, prevista no item 20 deste Edital analisará as Propostas Técnicas das licitantes quanto ao atendimento das condições estabelecidas neste Edital e seus anexos

(...)

12.2 Serão levados em conta pela Subcomissão Técnica, como critério de julgamento técnico, os seguintes atributos da Proposta Técnica, em cada quesito ou subquesito:

(...)

12.2.4 Quesito 4 - Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação

a) a evidência de planejamento estratégico por parte da licitante na proposição da solução publicitária;

b) a demonstração de que a solução publicitária contribuiu para o alcance dos objetivos de comunicação do cliente;

12.3.1 Para estabelecimento da pontuação de cada quesito e subquesito, a Subcomissão Técnica realizará um exame comparativo entre as propostas apresentadas pelas licitantes e a gradação das pontuações atribuídas refletirá o maior ou menor grau de adequação de cada proposta, aos critérios de julgamento técnico estabelecidos no item 12 deste Edital.

12.3.2.1 Se a licitante apresentar quantidades inferiores às estabelecidas nos subitens 11.8.1 e 11.10 para o Repertório e os Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, sua pontuação máxima, nesses quesitos, será proporcional às quantidades por ela apresentadas, a ser obtida mediante a aplicação de regra de três simples, em relação às respectivas pontuações máximas previstas no subitem 12.3.2 deste Edital.

19. Como consequência das regras mencionadas no item precedente, é certo que a Subcomissão agiu de modo a não merecer nenhuma reprimenda. No entender de todos os membros do Colegiado **foi a Escala a única que apresentou Relato em desconformidade com as especificações do Edital.**

20. Ora, se esse Relato **não é “apresentação de solução publicitária”**, o Colegiado ficou de mãos atadas, pois o Edital não faculta disposição que permitisse julgá-lo, uma vez que a Subcomissão inicia seu trabalho pelo exame formal do “atendimento das condições estabelecidas” no Edital, a teor de seu subitem 12.1.

21. Inexistindo um Relato que constitua “apresentação de solução publicitária”, **não há como julgá-lo. Se o fizesse, o Colegiado afrontaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório** e teria cometido ato eivado de ilegalidade, afrontando os princípios e as regras atinentes ao certame.

22. As lições da doutrina e da jurisprudência aplicáveis ao caso são cristalinas.

23. Diz Néviton Guedes<sup>1</sup> (Desembargador do TRF-1): “... afirma R. Dworkin, regras são aplicáveis segundo um modelo de tudo-ou-nada, pois se os fatos

<sup>1</sup> disponível <https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios>

estipulados por uma regra estão dados, então, ou a regra é válida, situação na qual a resposta que ela fornece precisa ser aceita, ou não é válida, circunstância na qual ela não contribui em nada para a decisão (grifamos)

24. Na mesma linha o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, na ADC 43/DF<sup>2</sup>: “53. As normas jurídicas se dividem em duas grandes categorias: regras e princípios: a) Regras estabelecem condutas a serem observadas, são comandos definitivos, aplicáveis na modalidade “tudo ou nada”” (grifamos).

25. Ou seja, agiu corretamente a Subcomissão em sua decisão de não submeter o Relato 2 (Sebrae RS) ao crivo do subitem 12.2.4 do Edital. E respeitou o que determina o subitem 12.3.2.1, ao aplicar o critério de pontuação proporcional. **Se apenas um dos Relatos foi considerado válido, sua pontuação no caso só poderia chegar a 5 (cinco).**

26. Consigne-se que os comandos do subitem 12.3.1 do Edital foram incorporados aos editais dos integrantes do SICOM, sob inspiração do estudo “Método de julgamento de melhor técnica em concorrências de serviços de publicidade”, da conceituada banca de advogados Justen, Pereira, Oliveira e Talamini.

27. O referido estudo trouxe contribuição relevante para o julgamento na contratação de agências de propaganda, que foi seguida à risca pela Subcomissão no caso concreto.

28. No mesmo sentido, com a Lei nº 12.232/2010, específica para a contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda, a SECOM/PR reformulou seus modelos de edital para contratar serviços de publicidade e passou a elaborar normas e orientações que segregassem as atividades das diversas espécies do gênero comunicação: comunicação publicitária, comunicação digital, comunicação corporativa e marketing promocional.

29. Nessa toada, editou o Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais, em 2012, com o objetivo de apresentar ao SICOM as principais diretrizes para a utilização assertiva e ética de mídias sociais.

30. Sobre as redes sociais, a versão atual (2014) do Manual diz, por exemplo (destaques acrescentados):

No decorrer dos últimos anos, as “ferramentas de mídias sociais” foram projetadas como sistemas online que permitem a interação social, a partir do compartilhamento e da criação colaborativa de informação nos mais diversos formatos (...).

<sup>2</sup> disponível <https://migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191024-03.pdf>

Os tipos, suas composições, modelos e possibilidades de interação e captura de atenção das pessoas vêm colocando em jogo os fluxos de informações (...). A tecnologia é o condutor do processo de distribuição de conteúdo e integração (...)

(...)

As mídias sociais têm várias características que as diferem fundamentalmente das mídias tradicionais, como jornais, televisão, livros ou rádio. A começar pela falta de espaço. Elas não são finitas: não há um número determinado de páginas ou horas específicas destinadas à produção de conteúdo.

31. Sobre o YouTube, diz o Manual: “Rede exclusivamente focada em vídeos, permitindo que usuários possam fazer uploads (publicação), visualizar e fazer downloads de vídeos de forma gratuita (...)” (grifamos).

32. Em 2015, a SECOM/PR firmou contratos com duas prestadoras de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de **comunicação digital**.

33. Da Nota Técnica nº 36/2017/DENOR/SGC/SECOM/CC-PR, que propôs o modelo de edital de **comunicação digital** destacam-se (grifamos):

26. Com a perspectiva de complementariedade e integração da comunicação digital com os meios tradicionais de comunicação, observa-se, cada vez mais, uma evolução quantitativa e qualitativa das ferramentas de comunicação digital, refletindo o crescimento da relevância das plataformas e tecnologias digitais (...).

(...)

41. Os serviços acima previstos não abrangem a aquisição de espaços e/ou tempos para veiculação de peças publicitárias em meios de comunicação e veículos de divulgação on-line (...).

(...)

48. Contudo, a presente proposta entende que as empresas de comunicação digital especializaram-se no ambiente on-line, em que o domínio do processo de criação para o meio e a expertise no uso de ferramentas de mensuração e avaliação de performance as melhor qualificam para também promoverem a distribuição de suas peças/soluções digitais junto aos veículos de divulgação, gerando ainda maior alinhamento e ganhos na gestão dos esforços de comunicação digital dos órgãos/entidades.

(...)

59. As empresas de comunicação digital também não se confundem com as agências de propaganda, possuindo atuação em ramos distintos e até associações representativas diferentes (...).

(...)

69. O que se pretende explicar é que o fato de distribuir ou não o conteúdo de comunicação não define o que é um serviço de publicidade ou não, mesmo porque existem peças publicitárias de não mídia, criadas para relacionamento com públicos de interesse, ou seja, que não objetivam a veiculação na mídia.

(...)

72. Assim, entende-se que o serviço de distribuição de conteúdos de comunicação aos veículos de divulgação não é uma exclusividade das agências de propaganda. Dessa

forma, podem as empresas de comunicação digital distribuir os conteúdos por elas desenvolvidos para seus contratantes, na mídia.

34. Emergem da fundamentação da aludida Nota Técnica dois propósitos claros: (i) elucidar a diferença entre comunicação digital e comunicação publicitária; (ii) delimitar os territórios das duas disciplinas.

35. A Instrução Normativa 2/2018, editada pela Secretaria-Geral da Presidência República (órgão ao qual estava vinculada a SECOM), que disciplina a **publicidade dos integrantes do SICOM**, estabelece, em relação à programação de mídia (grifamos):

**Art. 10. Nos casos de compras avulsas de tempos e/ou espaços publicitários, em campanhas ou ações de oportunidade, deverão ser observados os seguintes critérios de planejamento e seleção dos veículos de comunicação e divulgação, por meio:**

(...)

V - Internet:

a) programação das diferentes categorias do meio on-line (verticais, redes sociais, redes de conteúdo, etc.) deverá ser coerente com a estratégia de mídia proposta;

36. Para constituir-se em ação publicitária, a programação na internet tem de ser "*coerente com a estratégia de mídia proposta*". Então, **a publicação de vídeos no YouTube dissociada da estratégia de mídia de campanha publicitária não pode ser considerada comunicação publicitária.**

37. A mesma Instrução Normativa estabelece:

**Art. 15. O conteúdo das ações será submetido, pelos órgãos e entidades, para análise e verificação de conformidade da SECOM, previamente à sua realização, e deverá conter informações referentes a:**

(...)

§ 1º Os conteúdos de peças e ações em mídias digitais e/ou sociais devem guardar alinhamento criativo com a campanha, sendo necessário submeter apenas o partido temático".

38. Todos os dispositivos supracitados deixaram ainda mais explícito o propósito de **demarcar fronteiras entre ações de comunicação publicitária e ações no meio online caracterizadas como comunicação digital**. Tais comandos evidenciam a forma mais importante de segregar comunicação publicitária e comunicação digital, relacionada ao conteúdo das peças. Ou seja, **a publicação de vídeos no YouTube dissociada da estratégia de criação de campanha publicitária não pode ser considerada comunicação publicitária.**

39. Já a Instrução Normativa nº 3/2018, também editada pela Secretaria-Geral, que disciplina as licitações e os contratos de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, estabelece:

Art. 3º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

VIII - campanha publicitária: o conjunto integrado de peças e materiais de publicidade concebidos e desenvolvidos por agência de propaganda, mediante demanda do anunciante, para divulgação de informações no âmbito de uma ação coordenada de comunicação publicitária;

40. Inevitável concluir que a **Subcomissão interpretou com acerto as normas de regência da concorrência, ao não caracterizar como “apresentação de solução publicitária” o Projeto Youtube, do Sebrae RS, apresentado pela Escala. De acordo com as regras editalícias e as Instruções Normativas nº 2/2018 e 3/2018, que se aplicam a esta concorrência nos termos do subitem 1.3 do Edital, o conjunto de vídeos publicados no YouTube sem vinculação com campanha de comunicação publicitária não poderia ser enquadrado como “apresentação de solução publicitária” apta a ser julgado pelo Colegiado.**

41. Por sua vez, a Portaria MCOM nº 3.498/2021, que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Executivo federal, estabelece:

Art. 4º Aplicam-se os seguintes conceitos para as áreas de comunicação de que trata o art. 3º:

I - comunicação digital: ação de comunicação que consiste na criação e na convergência de conteúdos e mídias, para a disseminação, interação, acesso e troca de informações na internet;

(...)

V - publicidade: forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo federal (...)

42. Em síntese, as normas e orientações relacionadas aos certames licitatórios e à execução dos contratos deles decorrentes expõem claras e significativas **diferenças entre comunicação publicitária e comunicação digital**. Com essas balizas a SECOM erigiu **os pontos mandatórios** e estabeleceu regras claras **para separar os âmbitos da comunicação publicitária e da comunicação digital**.

43. Diante de todo o exposto, o Relato 2 (Sebrae RS) apresentado pela **Escala** não é uma solução de comunicação publicitária e não deveria mesmo ser pontuado.

44. Além disso, o referido Relato trouxe três fichas técnicas que são absolutamente silentes quanto à existência de campanha publicitária. Sem essa explicitação, não teria o Colegiado como analisar, objetivamente, o que determina o subitem 12.2.4 do Edital, alíneas ‘a’ e ‘b’ (grifamos):

a) a evidência de planejamento estratégico por parte da licitante na proposição da solução publicitária;

b) a demonstração de que a solução publicitária contribuiu para o alcance dos objetivos de comunicação do cliente;

45. Mais certo é afirmar, portanto, que a publicação dos vídeos no YouTube constituiu um esforço de **comunicação digital** dissociado da **comunicação publicitária**, e que não deve ser avaliada em face das regras editalícias.

46. Não custa repetir que as regras do Edital demandavam a apresentação de Relatos com a descrição de “soluções publicitárias” (subitem 11.10) e indicavam que eles seriam julgados sob a ótica de “solução publicitária” (subitem 12.2.4). **Portanto, o julgamento da CEL estava adstrito a existência de campanha publicitária.**

47. Resta evidente que vídeos para divulgação no YouTube nem podem ser produzidos no âmbito do contrato senão como parte de esforços de comunicação publicitária, porque a “natureza do objeto do contrato” é “a contratação de serviços de publicidade (...) compreendendo (...) a distribuição de ações publicitárias ...”, a teor do subitem 2.1 do Edital.

48. Alega ainda a **Escala** a “quebra de isonomia quando outros julgamentos de concorrentes”, pertinentes à Ampla e à EBM Quintto. No entanto, inexistente dúvida de que a Ampla e a EBM Quintto tiveram suas pontuações diminuídas em decorrência das respectivas desconformidades, mas não no que se refere ao centro do que aqui se discute, porquanto os respectivos Relatos dizem respeito a “apresentação de solução publicitária”.

49. Quanto à alegação da **Escala** de que o Relato 2 (Sebrae RS) foi apresentado em outras concorrências e bem pontuado, é evidente que tais certames não têm conexão com o feito de que ora se cuida.

50. As decisões de outras concorrências estavam adstritas às normas que as regem e, por fim, os entendimentos firmados pelas subcomissões técnicas não formam espécie de jurisprudência a ser observada ou seguida por qualquer uma delas.

51. Ademais, se tal premissa da **Escala** fosse válida, não haveria necessidade de nova avaliação de seus Relatos nesta licitação, bastando para tanto, aplicar as melhores notas (do seu agrado) obtidas nos certames anteriores, ou quiçá outra regra criada pela **Escala** como a média aritmética das notas no ano vigente.

52. Por fim, não custa lembrar que a SECOM é a maior autoridade técnica no que diz respeito a Comunicação Publicitária Pública, não havendo plausibilidade na alegação de que outros órgãos sem igual expertise estariam certos e não a SECOM.

53. Logo, restou aqui amplamente demonstrado que o julgamento levado a cabo pela Subcomissão em relação ao Relato apresentado pela **Escala** não afrontou os princípios da motivação, da isonomia, da vinculação ao ato convocatório e do

juízo objetivo, sendo inevitável concluir que o Colegiado interpretou com acerto as normas de regência da concorrência, ao não caracterizar como “apresentação de solução publicitária” o Projeto Youtube, do Sebrae RS.

54. De mais a mais, tal argumento não deveria sequer ter sido trazido à baila, uma vez que a própria **Escala** colacionou em sua peça recursal a cópia de seu contrato com o Sebrae RS, no qual explicita objeto diverso do de comunicação publicitária, liquidando sumariamente qualquer dúvida sobre o tema.

#### **DO OBJETO**

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de planejamento estratégico, criação, execução e monitoramento de campanhas de mídia online para o CONTRATANTE.

55. No que tange ao Repertório, a **Escala** afirmou que alguns princípios atinentes ao certame não teriam sido observados pela Subcomissão no julgamento de sua proposta técnica. Suas alegações serão enfrentadas também quanto à análise e pontuação, a seguir.

56. Para começar, a motivação da Subcomissão foi, literalmente: “Atendeu parcialmente aos atributos do quesito. **A peça (Todeschini - Art Gallery - Carrosel Redes Sociais) não foi apresentada, inviabilizando sua análise**” (grifamos).

57. A **Escala** poderia ter apresentado a peça na forma eletrônica ou gráfica, a teor das regras do Edital e dos esclarecimentos prestados pela Comissão Especial de Licitação, como consta dos autos. O que se pode afirmar é que a peça não foi apresentada. Não cabe reparo, portanto, à motivação (justificativa) explicitada pela Subcomissão.

58. Em seu recurso, a **Escala** tenta transmutar em peça gráfica o que não passa de ficha técnica exigida no subitem 11.8.2 do Edital. Tanto que, em relação aos outros nove exemplos de seu Repertório, apresentou nove fichas técnicas com as informações requeridas e nove peças corporificadas eletronicamente em nove DVDs. Portanto, percebe-se claramente que se tratou de esquecimento da peça da Todeschini, o que impossibilitou a Subcomissão de realizar qualquer julgamento e ulterior lançamento de qualquer nota.

59. Como consta das regras expressas nos subitens 11.7 a 11.8.2 e dos esclarecimentos prestados às licitantes, **o Edital estabeleceu, em detalhes, como deveriam ser apresentados os documentos do Repertório.**

60. O Edital é muito claro quanto à necessidade de apresentar a peça e sua “ficha técnica com a indicação sucinta do problema que se propôs resolver e a identificação da licitante e de seu cliente, título, data de produção, período de

veiculação, exposição ou distribuição e, no caso de veiculação, menção de pelo menos um veículo que divulgou a peça”.

61. Ora, o Edital especificou os critérios indispensáveis ao julgamento objetivo do quesito Repertório, com destaque para os subitens 11.8.1 (dez peças, de qualquer tipo, característica ou forma de publicação) e 11.8.2 (fichas técnicas).

62. Se a **Escala** deixou de apresentar a parte mais importante das informações especificadas no Edital, a Subcomissão não tinha como analisar, objetivamente, o que determina o subitem 12.2.3 do Edital, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’:

12.2.3 Quesito 3 - Repertório

- a) a originalidade da solução criativa e sua adequação à natureza do cliente, ao público-alvo e ao desafio de comunicação;
- b) a clareza e precisão das mensagens e a adequação da linguagem às características dos meios e públicos-alvo; e
- c) a qualidade da produção, da execução e do acabamento das peças.

63. De nenhum modo a peça exigida no subitem 11.8 do Edital poderia ter sido substituída pela simples narrativa constante do tópico “indicação sucinta do problema que se propôs resolver”, como defende a **Escala**.

64. Só a própria peça ofereceria à Subcomissão condições para analisar a originalidade da solução criativa da peça, a clareza e a precisão das mensagens, a adequação da linguagem às características dos meios e dos públicos-alvo e, sobretudo, a qualidade da produção, da execução e do acabamento das peças.

66. Por fim, a **Escala** alega ser “imprescindível e totalmente razoável, que sejam efetuadas diligências (...) com o intuito de esclarecer que o conteúdo das propostas condiz efetivamente com o que foi determinado pelas regras do Edital ...”.

67. Ocorre que o aventado pela **Escala** não consegue transpor duas barreiras importantes do ponto de vista formal.

68. Primeira: não consta dos autos que a Subcomissão tenha qualificado como dúvida alguma informação examinada quando do julgamento da peça Todeschini. O motivo explicitado para a pontuação atribuída foi a ausência de apresentação da peça a ser julgada.

69. Segunda: o subitem 31.1 do Edital, invocado pela **Escala** para a diligência suscitada, veda “a inclusão posterior de documento ou informação que deveriam constar originalmente das Propostas Técnica ...”.

70. Tal item constitui reprodução do art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, que se aplica de forma complementar ao certame: “É facultada (...) a promoção de diligência

destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, **vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta** (grifamos).

71. Inevitável concluir que a Subcomissão interpretou com acerto as normas que regem o feito. A ausência da peça produzida pela **Escala** fez com que esse exemplo do Repertório não pudesse ser aceito como válido ou apto a ser julgado.

### III.2 DA DESIGUAL PROPAGANDA LTDA. – DO COMPARATIVO COM AS NOTAS DA PROPEG

72. A agência **Desigual**, em seu recurso, mostra-se irredimida pelo fato de a **Propeg** ter obtido nota do Raciocínio Básico 3,8 pontos maior do que a dela, sendo que na Ideia Criativa a recorrente obteve pontuação 4,2 pontos maior do que a da **Propeg**.

73. Cabe lembrar que, de maneira objetiva, os quesitos de julgamento são independentes entre si e inexistente norma editalícia que trate de vínculo das notas entre quesitos ou subquesitos. Ou seja, os critérios de julgamento de cada um são autônomos e não guardam relação direta entre si.

74. No que tange à alegação sobre o Quantitativo de Pontos X Nota Estratégia de Mídia e Não Mídia, destaca-se que “quantidade de comentários negativos” não é critério objetivo que conste do subitem 12.2.1.4 - Julgamento da Estratégia de Mídia e não Mídia. Além disso, várias observações da Subcomissão trataram do mesmo subquesito, ou seja, foram utilizadas como peso e medida para cada nota.

75. Por óbvio, o que vale é a importância de cada atributo objetivo que a Estratégia de Mídia e Não Mídia tenha abordado ou não; e somente por isso a **Desigual** poderia ter sua nota aumentada. Nunca, repise-se, pelo mero número de observações eventualmente feitas na planilha de justificativas da Subcomissão.

76. Dessa forma, não merece prosperar qualquer rogo da **Desigual** ao tratar da correlação de notas entre quesitos e de quantidade de comentários negativos, por inexistência de critério ou normativo editalício a respeito que possam vincular a Subcomissão nesse sentido. No entanto, a Subcomissão Técnica é soberana para julgar procedente, pelos méritos próprios da recorrente, se suas notas devem ser majoradas.

### III.3 DA CÁLIX SERVIÇOS PROPAGANDA LTDA. – DO PEDIDO DE REDUÇÃO DAS NOTAS DA PROPEG

77. Em sua peça recursal, a agência **Cálix** pleiteia a redução das notas da **Propeg** no que diz respeito aos subquestos Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia.
78. Inicialmente a **Cálix** alardeia a quebra de isonomia no certame no tocante ao julgamento de subquestos de sua proposta técnica pela Subcomissão. No entanto, não ocorreu a suposta quebra de isonomia, na medida em que todas as licitantes tiveram suas notas igualmente justificadas e pontuações aumentadas ou diminuídas em decorrência das respectivas desconformidades apontadas pela Subcomissão.
79. No que diz respeito ao quesito Raciocínio Básico, alega que a **Propeg** teria inobservado o subitem 12.2.1.1, "a", "b" e "c" do Edital e por isso deveria ter a pontuação reduzida.
80. Ocorre que tais alegações não encontram amparo fático nem tampouco jurídico, tanto que a **Cálix** apenas fez um pedido vazio desprovido de qualquer evidência ou conteúdo técnico.
81. Equivocadamente a agência **Cálix** se utiliza de critérios inexistentes no Edital para comparar e julgar a proposta da **Propeg**. Conforme amplamente esmiuçado anteriormente, a quantidade de críticas negativas feitas pela Subcomissão não é um indicador técnico do Edital nem muito menos deve ser utilizado como critério para aferição das notas das licitantes nos respectivos subquestos, pois, notadamente, há críticas sobre o mesmo atributo.
82. Portanto, não há que se falar em inobservância a disposições editalícias nem muito menos em redução de nota da **Propeg** nesse subquesto por tal circunstância. Além disso, é importante frisar que em todos os quesitos que a **Propeg** recebeu críticas da Subcomissão, obviamente não obteve a pontuação máxima.
83. Em relação à Estratégia de Comunicação Publicitária e à Ideia Criativa, assevera a **Cálix** que desenvolveu "a mesma lógica criativa" que a **Propeg** e, portanto, no subquesto Estratégia de Comunicação Publicitária deveria ter sua nota majorada a fim de igualá-la à nota obtida pela **Propeg**; e que, no subquesto Ideia Criativa, a **Propeg** deveria ter sua nota reduzida à mesma pontuação obtida pela **Cálix**. Porém, conforme pode ser constatado, trata-se de propostas extremamente diferentes.
84. É extremamente vaga e inconsistente a argumentação da **Cálix** de que, "por terem a mesma lógica criativa", as propostas deveriam ter as mesmas notas. Por óbvio todas se ativeram ao briefing e as campanhas têm a mesma vertente, mas

apenas isso. Há muitos outros fatores que foram observados, principalmente a capacidade de se fazer entender e de comunicar a ideia criativa ao público-alvo.

85. É evidente que na proposta da **Cálix** o entendimento é muito difícil, distante, uma vez que o paralelo entre as figuras históricas e os cidadãos contemporâneos se dá única e exclusivamente pela sua semelhança física (tanto no filme quanto nas peças com leiaute). É a típica propaganda que precisa ser explicada para que seja compreendida, logo, ineficaz e merecedora de nota baixa.

86. Por outro lado, a proposta da **Propeg**, deixa muito claro o paralelismo, tornando fácil o entendimento, usando não apenas a semelhança física, mas também o mesmo nome, os valores, os sentimentos e ideais, evidenciados na sua narrativa. Além disso, a Idea Criativa da **Propeg** não tratou tão somente de heróis como a da **Cálix**; este foi apenas um dos pontos elencados.

87. Ademais, a execução da **Cálix** deixou confusa a ideia, como bem abordou a Subcomissão: "Abordagem de conteúdo foi considerada rebuscada para divulgação em campanha de massa..." e "Paralelo estabelecido [...] por semelhança física, restringe as possibilidades de aplicação e desdobramentos, mostrando-se restritiva na prática".

88. Por fim, a **Cálix**, talvez por não estar acostumada a trabalhos com a complexidade que a SECOM exige, acredita que o plano da **Propeg** poderia ter sofrido descontos porque na sua produção, os cidadãos apresentados teriam também de ser homônimos às figuras históricas. Essa é exatamente a grandiosidade da ideia (e de produção muito fácil, para agências do porte da **Propeg**): mostrar que o verdadeiro cidadão comum também é um herói.

89. Portanto, longe de haver quebra de isonomia, o que ocorreu foi um julgamento coerente em relação à qualidade técnica da campanha e das peças propostas. Mesmo que, por conta do briefing, as ideias criativas tivessem a mesma gênese, as execuções foram diferentes, o que acarretou notas distintas atribuídas pela Subcomissão.

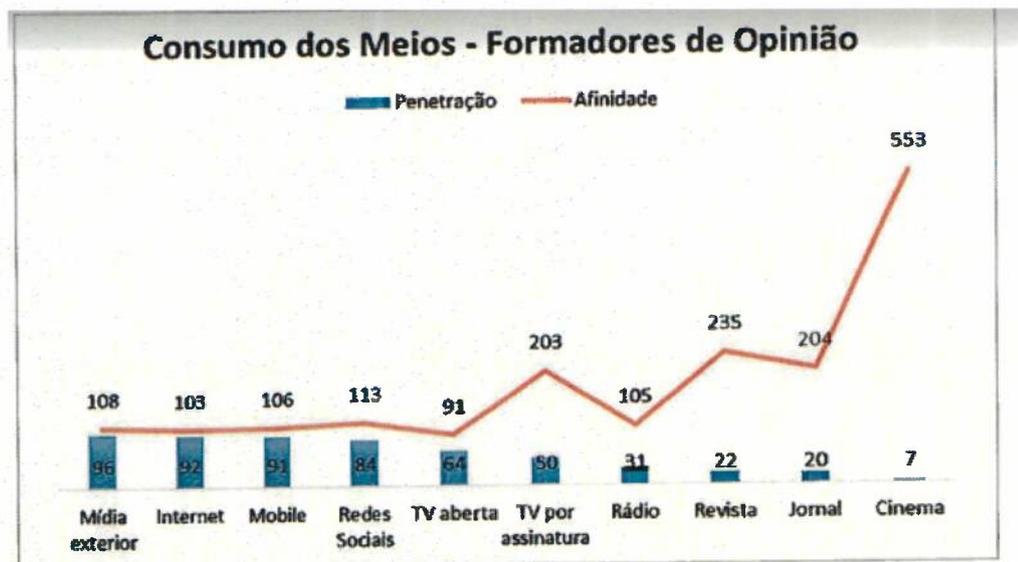
90. E mais! Acredita a **Cálix** que a tipologia branca nos fundos verde e amarelo teria prejudicado a leitura em todas as peças da **Propeg**, mas claramente não há prejuízo para as leituras das peças, visto que a fonte branca dos textos foi usada sobre fundo verde (e não amarelo!), garantindo o contraste tecnicamente indicado para a eficácia da leitura.

91. Mais ainda. Considerou a **Cálix** que a **Propeg** poderia ter errado ao não utilizar o selo de 200 anos já adotado pela SECOM, ou um novo selo. Mas registre-se que, de forma objetiva, **não há no briefing do Edital nem nas respostas da Subcomissão, nenhuma menção a selo, qualquer mínima obrigatoriedade, nenhum indicativo, nem sequer uma rele sugestão para uso de selo comemorativo, nem que a licitante deveria desenvolver um selo.** Mais uma vez extrapolou a **Cálix**.

92. Dessa forma, não subsiste qualquer fundamento ou comparação entre as propostas apresentadas pelas agências **Propeg** e **Cálix** nos subquesitos Estratégia de Comunicação e Ideia Criativa, não merecendo prosperar qualquer pleito de aumento ou redução de nota lastreada nessa infundada premissa.

93. Por fim, a **Cálix** suplica a redução de notas da **Propeg** no subquesito Estratégia de Mídia e Não Mídia por supostamente ser uma estratégia deficiente, elencando, outra vez, infundadas premissas, talvez por desconhecimento técnico ou mesmo falta de atenção ao analisar a proposta da **Propeg**.

94. Alega que na Estratégia de Mídia e Não Mídia da **Propeg** não foram identificadas as informações técnicas para demonstrar o público formador de opinião. Contudo, uma simples análise na proposta técnica da **Propeg** na página 23 é explicitado que o público é o (AS AB 20+). Além disso, no capítulo de Hábitos e Consumo dos meios são explicitados dados de consumo desse público.



Fonte: BR TG 2021 R1 Covid (Ago20-Mar21) v1.0 (Pessoas) – Copyright TGI LATINA 2021

95. Em seguida a **Cálix** afirma que o critério de seleção das emissoras para a escolha do meio Rádio não ficou claro. Mais uma vez, a **Cálix** não teve o devido

cuidado ao analisar a proposta da **Propeg**, uma vez que explicitamente está escrito na proposta técnica “foram selecionadas as rádios rede com cobertura nacional no país, entre elas de cunho jornalístico e musical”.

Foram selecionadas as rádios rede com cobertura nacional no país, entre elas de cunho jornalístico e musical, com veiculações apenas em dias úteis (segunda a sexta-feira), veiculando o spot de 60" de 01 a 04/02 e seguindo nos demais períodos com o spot de 30". As rádios regionais foram determinadas com base em aferição de audiência, considerando o ranking de audiência e afinidade do instituto Kantar IBOPE Media, anexados ao plano de mídia, considerando as três maiores rádios de cada praça, que veiculam o spot de 30" em todo o período dessa programação – vide planilha de programação de mídia.

96. Ademais, com a adoção de tal critério, foi possível alcançar um grande número de pessoas, não somente nas capitais brasileiras como também no interior do país.

97. E mais. Para aumentar a cobertura nas praças regionais, a seleção das emissoras se deu pelas 3 de maior audiência considerando o ranking de audiência e afinidade do Instituto Kantar IBOPE.

Foram selecionadas as rádios rede com cobertura nacional no país, entre elas de cunho jornalístico e musical, com veiculações apenas em dias úteis (segunda a sexta-feira), veiculando o spot de 60" de 01 a 04/02 e seguindo nos demais períodos com o spot de 30". As rádios regionais foram determinadas com base em aferição de audiência, considerando o ranking de audiência e afinidade do instituto Kantar IBOPE Media, anexados ao plano de mídia, considerando as três maiores rádios de cada praça, que veiculam o spot de 30" em todo o período dessa programação – vide planilha de programação de mídia.

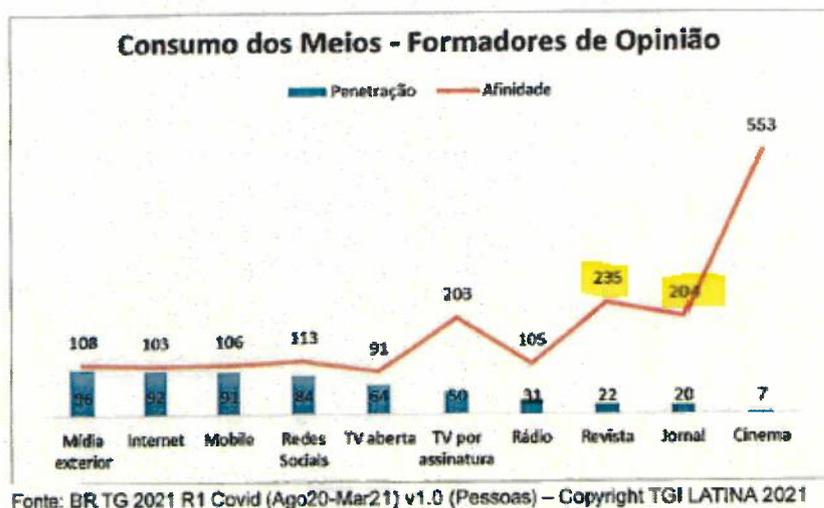
98. Em relação à Mídia Exterior – Busdoor e Outdoor, alega a **Cálix** que a **Propeg** não apresentou o critério para a mesma quantidade de Busdoor e Outdoor, programado em cidades com população muito diferentes. Ocorre que, obviamente, apesar de haver diferença populacional entre as praças selecionadas, a quantidade de peças contempladas possibilitou a cobertura necessária e eficaz em cada praça, não assistindo razão para pleito de redução de nota da **Propeg** nesse subquesto.

99. No que diz respeito à Mídia Exterior – DOOH, a **Cálix** aduz que a **Propeg** não apresentou critério de seleção da mídia DOOH entre municípios com populações muito diferentes. Porém, a estratégia da **Propeg** foi desenvolvida com o propósito de estar presente no caminho da população, utilizando os meios de transportes, grandes formatos e prédios comerciais.

O critério de seleção dos formatos utilizados no meio mídia exterior foi tecnicamente baseado no consumo do meio em cada praça, conforme descrito, em que foi notada uma similaridade nos resultados e a utilização foi adequada à realidade de cada praça. Sendo assim, em OOH foram selecionados os 3 formatos de maior consumo, MUB, busdoor e outdoor. Já para DOOH, os formatos de maior consumo serão veiculados em metrô, em edifícios comerciais e em ônibus. Em Brasília, houve a inclusão de painel digital de alto impacto próximo à Esplanada dos Ministérios, cobrindo especificamente essa área tão emblemática na capital do país.

O DOOH é utilizado cumprindo o racional de complementaridade de meios proposto na estratégia deste planejamento. Ao contemplar formatos presentes em locais da rotina diária da população (meios de transporte, grandes formatos estáticos e digitais, prédios comerciais), os ativos propostos para OOH e DOOH se complementam e vestem as cidades com as mensagens da campanha, fortalecem ainda mais a estratégia de diversificação de pontos de contato com o público e mantêm a comunicação em evidência no dia a dia da população.

100. No que tange aos apontamentos da **Cálix** sobre os Meios Impressos e a suposta falta de economicidade, enganou-se novamente a recorrente, uma vez que a **Propeg** não somente se preocupou com a economicidade como se baseou nela para realizar todo o seu planejamento de mídia. Tanto jornal quanto revista possuem alta afinidade com o público Formador de Opinião apresentado no planejamento, conforme gráfico do Instituto Kantar IBOPE – TGI, trazido na proposta técnica.



101. Além disso, a afinidade tem grande importância para a estratégia, pois quanto maior o índice mais eficiente é a mensagem para esse público, uma vez que ele consome mais que a população em geral.

102. Portanto, não há que se falar em estratégia deficiente ou falta de critério na escolha dos meios, conforme fartamente demonstrado na proposta técnica, não merecendo guarida o descabido pedido de redução de nota da **Propeg** também nesse subquesto.

#### IV. PEDIDOS

Diante das razões de fato e de direito aqui expendidas, a **Propeg Comunicação S.A.** requer:

IV.1 Seja negado provimento ao Recurso Administrativo interposto pela **Escala Comunicação e Marketing Ltda.**, mantendo-se inalteradas as pontuações que lhe foram atribuídas pela Subcomissão Técnica.

IV.2 Seja negado provimento ao Recurso Administrativo interposto pela **Desigual Propaganda Ltda.**, mantendo-se inalteradas as pontuações atribuídas pela Subcomissão Técnica tanto para a **Desigual** quanto para a **Propeg**.

IV.3 Seja negado provimento ao Recurso Administrativo interposto pela **Cálix Serviços de Propaganda Ltda.**, mantendo-se inalteradas as pontuações atribuídas pela Subcomissão Técnica tanto para a **Cálix** quanto para a **Propeg**.

Brasília, 10 de março de 2022.



**ANA EMÍLIA MEDINA LIMA**  
**DIRETORA GERAL DE ATENDIMENTO**  
**PROPEG COMUNICAÇÃO S.A**