

## ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES

Referência: Edital de Concorrência  
nº 02/2021 – Contratação de  
serviços de Comunicação  
Corporativa.

A S2PUBLICOM COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA., CNPJ nº 62.028.303/0001-70, pessoa jurídica de direito privado participante da licitação em referência, neste ato representada por sua procuradora infra-assinada, vem respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, nos termos do art. 109, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93, e, ainda, observando o quanto disposto no item 19.3 do Edital em epígrafe, interpor as presentes **CONTRARRAZÕES** para impugnação do recurso interposto pela Approach Comunicação Integrada Ltda., contra o respeitável resultado julgamento técnico da Concorrência nº 02/2021 do Ministério das Comunicações - MCOM, o que faz de acordo com os seguintes fatos e fundamentos:

### 1. TEMPESTIVIDADE

As contrarrazões ora apresentadas decorrem do recurso apresentado pela Approach para o julgamento das propostas técnicas da Concorrência nº 02/2021, que foi disponibilizado às licitantes no dia 16 de fevereiro de 2022, o que, de acordo com o previsto na legislação de referência e no item 19.3 do edital, num prazo de até 5 (cinco) dias úteis podem ser apresentadas as devidas contrarrazões, estabelecendo, então, como data limite para entrega o dia 23 de fevereiro de 2022.

Tendo em vista a data de interposição do presente apelo, tem-se como plenamente tempestiva a propositura.

## 2. DA SÍNTESE DOS FATOS

Com a publicação resultado da análise das propostas técnicas efetuada pela Subcomissão Técnica, foi apresentado às licitantes o resultado do julgamento técnico, e disponibilizadas as propostas técnicas das licitantes, momento a partir do qual as licitantes puderam apresentar seus recursos, dentre as quais a licitante **Approach Comunicação Integrada Ltda.**, que em seu recurso menciona diretamente a **S2Publicom Comunicação Integrada Ltda.**, que agora apresenta suas impugnações, haja vista se tratarem, as alegações da mencionada licitante, de fatos imprecisos e subjetivos que, como aqui restará provado, em nada comprometem a qualidade técnica da proposta apresentada desta Impugnante ou mesmo o regular andamento do certame da Concorrência MCOM nº 02/2021.

## 3. DAS ALEGAÇÕES DA APPROACH COMUNICAÇÃO INTEGRADA

Inicialmente é cioso registrar que, na ausência de argumentos suficientes, a agência Approach usa a estratégia de tentar inferiorizar as concorrentes, sem apresentar justificativas ou apresentando apenas elementos menores e pouco relevantes para buscar uma majoração de sua nota a qualquer custo, seja fazendo alegações que não são verdadeiras, seja buscando argumentos que não possuem relevância para a avaliação das competências pretendidas no certame.

### a) Quanto às alegações sobre o Raciocínio Básico apresentado pela S2Publicom

A alegação da Approach de que *"a apresentação de pesquisas próprias não é pontuável"* apenas demonstra o despreparo da licitante para participação de certames do Poder Executivo Federal, haja vista que desde sempre o esforço de conhecer melhor a contratante e o cenário em que ela atua, é exatamente o que é exigido na elaboração dos raciocínios básicos das licitações governamentais, sob pena do mencionado quesito se tornar uma simples cópia resumida do briefing, exatamente como o apresentado na proposta da Approach.

Na prática, o raciocínio básico apresentado pela S2Publicom é o único que de fato apresentou uma pesquisa própria e detalhada – ainda que tal característica tenha sido atribuída pela Subcomissão Técnica apenas à FSB –, envolvendo um panorama que cobre uma perspectiva de fato global, de acordo com os públicos e temáticas principais elencados no briefing.

A Approach ao afirmar que se trata de um elemento que não deveria ter sido julgado, demonstra o distanciamento do conteúdo do briefing, que é parte do instrumento editalício que tanto menciona, a Recursante, ter sido o norte de sua proposta, bastando uma passada de olhos nos item 3 do briefing (desafios de comunicação) para ver todas as expectativas do Ministério das Comunicações para a apresentação, por parte das concorrentes do certame, de insumos, análises, praças e temas de referência para o planejamento estratégico das propostas que seriam apresentadas na licitação.

### **3. DESAFIO DE COMUNICAÇÃO (...)**

*É necessária a apresentação dos insumos e análises realizadas durante a elaboração do planejamento que contemplem principalmente:*

- a) levantamento de informações e análise do ambiente e dos cenários doméstico e internacional do Governo Federal e de suas temáticas;*
- b) desenvolvimento de matriz estratégica dos objetivos da comunicação corporativa internacional do Governo Federal em suas temáticas de atuação;*
- c) diagnóstico da exposição da imagem do Governo Federal no exterior e de suas temáticas, a partir de análise quantitativa e qualitativa da sua presença nos meios de comunicação internacionais, no período de janeiro a dezembro de 2019;*
- d) diagnóstico da exposição da imagem do Governo Federal no exterior e de suas temáticas, a partir de análise quantitativa e qualitativa da sua presença nos meios de comunicação internacionais, no período de junho a novembro de 2021;*
- e) avaliação de percepção de imagem do Governo Federal pelos seus públicos de relacionamento no exterior para identificação de temas de oportunidade, temas sensíveis e tendências;*
- f) avaliação de percepção das políticas estratégicas do Governo Federal por governos estrangeiros, organismos internacionais, grupos econômicos estratégicos, organizações não-governamentais, academia e opinião pública em geral;*

- g) mapeamento, no exterior, de temas e atividades sensíveis relacionadas ou de interesse do governo brasileiro avaliando oportunidades e indicando quais devam ser acompanhados prioritariamente, inclusive em contexto de emergência ou de crise, sob o risco de gerar repercussão negativa;
- h) identificação de formadores de opinião estrangeiros, com relevância comprovada nos respectivos segmentos, que produzam informações relativas ao Brasil;
- i) proposta de ações de comunicação, com a indicação dos meios para implementá-las e dos públicos-alvo, considerando as praças elencadas neste briefing e outras porventura identificadas a partir dos diagnósticos realizados.

### **3.1 Objetivos de Comunicação a serem alcançados**

#### **Objetivo Geral**

*Em defesa dos direitos e valores do povo brasileiro, fortalecer a imagem do Brasil como nação soberana, e ressaltar o comprometimento do país com a democracia, a preservação do meio ambiente, a promoção dos direitos humanos, o combate à corrupção e à criminalidade e ao desenvolvimento econômico e social*

#### **Objetivos Específicos**

*Promover a imagem positiva do Brasil no exterior;*

*Posicionar os canais de comunicação do Governo Federal como a fonte oficial, privilegiada e idônea de informação para o público estrangeiro;*

*Disseminar informações claras e objetivas para minimizar o impacto da divulgação de notícias equivocadas e de desinformação;*

*Divulgar as iniciativas realizadas nos eixos estruturantes no período pós-pandemia;*

*Divulgar programas, ações e as políticas públicas, inclusive iniciativas em que o Brasil constitui como referência mundial;*

*Conforme está prevista de maneira explícita na página 59 do edital:*

*Ressaltar o Brasil como ator de relevo, influência e peso no cenário internacional.*

### **3.2 Praças**

*Europa, com prioridade para: Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Espanha, Países Baixos, Suécia e Noruega*

*Estados Unidos, com prioridade para: Washington D.C., Nova York, Miami, Houston, São Francisco e Los Angeles*

*Considerar também: Canadá, México, Colômbia, Argentina, Chile, Turquia, África do Sul, Angola, Moçambique, Emirados Árabes Unidos, Catar, Arábia*

*Saudita, Israel, Índia, Coreia do Sul, Japão e Austrália.*

### **3.3 Período**

*A campanha de relações públicas no exterior é de 6 meses*

### **3.4 Verba**

*A verba máxima a ser utilizada, a título de exercício, será de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões) devendo as propostas serem elaboradas levando em consideração os produtos e serviços elencados no Edital.*

Não à toa, como já mencionado no recurso apresentado pela S2Publicom, ao descrever o contratante, a Approach reduz o Ministério das Comunicações apenas à Secretaria de Comunicação - SECOM, confundindo o objeto do exercício solicitado com a abrangência que o órgão que executará o contrato possui. Em seu lugar, opta por repetir informações programáticas de governo, que são temas de uma secretaria específica de um ministério com mais competências e relacionamentos, demonstrando, indubitavelmente a fragilidade da proposta apresentada pela licitante.

### **b) Quanto às alegações sobre a Estratégia de Comunicação Corporativa apresentada pela S2Publicom**

Na alegação de que a S2Publicom “*tratou da preparação de porta-vozes sem especificar adequadamente a linha editorial, postura e meios para tal*”, a Approach, equivocadamente, tenta confundir e ludibriar a Comissão Julgadora alegando ausência de informações que estão nitidamente presentes no Plano de Comunicação Corporativa apresentado pela S2Publicom, podendo ser facilmente identificados os elementos acerca de orientação para os meios mais indicados na proposta desta Impugnante, pois a definição de meios e linha editorial **não** são – como deveria saber uma competente agência de comunicação corporativa – insumos destinados à preparação dos porta-vozes, e sim, elementos constantes de uma estratégia maior anterior a qualquer treinamento e por isso, eles podem ser encontrados na estratégia elaborada pela S2Publicom.

Necessário frisar que, recomendações adequadas a porta-vozes devem ser desdobradas de bases estratégicas e não serem a origem da definição de linhas editoriais ou meios e canais.

**c) Quanto às alegações sobre a Solução apresentada pela S2Publicom**

Já a afirmação da Approach de que, na Solução da S2Publicom, “*não são indicados o destino dos press trips, nem a origem dos jornalistas e convidados. Cita fazer workshops para jornalistas, mas não especifica temas e cidade de origem dos convidados*”, só demonstra o desconhecimento da proposta desta Impugnante e o despreparo da Approach, já que bastaria uma leitura atenta para perceber que a S2Publicom definiu a função e razão de ser estratégicas de suas soluções como press trips e workshops, tanto no plano como na materialização de seus programas.

Importante registrar que há sim a indicação de destino e a razão da sugestão, além da proposta da S2Publicom indicar o perfil de jornalistas que seriam convidados e a que praça eles se reportam. Em se tratando de um exercício e especialmente levando em conta a prática robusta desta Impugnante com a realidade deste tipo de iniciativa e as mudanças advindas dos anos em pandemia, qualquer indicação de origens ou logísticas de viagem seriam altamente fictícias e irrelevantes para o intuito de avaliação da expertise de comunicação corporativa, objeto desta contratação.

Se a Approach considerasse de fato os critérios de avaliação contidos no edital, como alega em seu recurso, ou se organizasse frequentemente este tipo de atividade (o que esta Impugnante faz não só nas licitações, mas na execução de seus contratos com clientes) saberia que os detalhes que utilizam para diminuir a proposta da S2Publicom não constituem elementos que atestam um bom trabalho de comunicação.

A Approach, sem sucesso, pretende desviar o foco de si mesma, tentando desqualificar a solução apresentada pela S2Publicom que se demonstra sólida e assertiva, enquanto a sua fraca estratégia se limita a propor uma campanha própria do país, autônoma, como se isso fosse capaz de gerar interesse de públicos internacionais, sem ter avaliado as oportunidades de exposição em que o Brasil pode de fato ter a presença da mídia, como os grandes eventos globais, demonstrando falta de habilidade para atuar com comunicação que extrapole o que é nacional,

mencionando apenas a copa do Qatar, que não se relaciona diretamente com nenhum dos temas do objetivo geral, embora gere eventos paralelos destinados a promoção de negócios. Sendo impossível identificar a conexão entre a campanha apresentada pela Approach e o resultado pretendido pelo edital.

**d) Quanto aos aspectos formais da proposta apresentada pela S2Publicom**

Em seu conturbado recurso, a Approach, talvez já antevendo o inevitável reconhecimento da superioridade da proposta da S2Publicom, se apega a detalhes insignificantes, relacionados à forma de apresentação, na tentativa de desqualificar a proposta desta Impugnante, que foram de pronto relevados pela Subcomissão, no julgamento das propostas técnicas, mesmo sabendo que esse assunto já havia sido levantado na sessão de entrega das propostas.

A questão da relevância dos aspectos formais nas licitações já é assunto mais que discutido pela doutrina e pelos órgãos de controle, que coincidentemente apontam apenas para uma única direção, desde que a exigência formal não atendida não tenha comprometido o regular andamento da licitação, não tenha permitido a identificação da proposta da licitante e que esta não tenha se beneficiado, restando demonstrado tratar-se de simples erro formal, não há porque a licitante seja punida pelo ocorrido. Ora, evidente que não houve qualquer intenção da S2Publicom em burlar as regras da licitação, e obviamente não se beneficiou com a utilização do negrito em sua proposta apócrifa, pois, se assim o fosse, não estaria figurando atualmente na colocação em que se encontra no certame.

De relevância registrar que a decisão da Comissão de Licitação em determinar que o negrito não deveria ser utilizado na elaboração das propostas não constava no edital, apenas figurou em um esclarecimento, publicado somente na manhã do dia da entrega das propostas, não se demonstrando como uma exigência justa, tanto que a própria Subcomissão Técnica desconsiderou qualquer possibilidade de penalizar as licitantes no julgamento das propostas técnicas por este fato.



Inclusive importante também mencionar que a questão já havia sido objeto de questionamento no Pedido de Esclarecimento nº 1, onde a própria Comissão apresentou resposta diversa, impossibilitando um entendimento claro das licitantes sobre o assunto, apenas remetendo a item específico do edital, se posicionando efetivamente sobre o assunto em momento já intempestivo, na manhã da entrega das propostas.

2) Para o Quesito 1 como um todo, **será possível utilizar negrito, itálico, sublinhar?**

**RESPOSTA: De acordo com o subitem 1.2.1 do Apêndice 2, “As especificações do subitem 1.2 não se aplicam aos exemplos de ações e/ou materiais de comunicação corporativa que trata a alínea ‘b’ do subitem 1.3.3 e à indicação prevista no subitem 1.3.3.9”**

Assim, diante de um fato que claramente não interferiu na avaliação da qualidade das propostas, correta a Comissão em não penalizar as licitantes por simples erro formal, e não poderia ser diferente, já que, longe de ser um segredo, as normas que permeiam os certames licitatórios devem, sempre que possível, ser interpretadas em favor da disputa entre os interessados.

A procedimentalização das licitações, de regra, está vinculada ao formalismo de lei. Porém, o ato de julgar as propostas das licitantes, deve se revestir, também, de bom senso e razoabilidade, significando isso ser formal sem ser formalista, não sobrepondo os meios aos fins.

O julgamento das propostas deve ser balizado pelo princípio da proporcionalidade. Não basta comprovar a existência de defeito. É essencial verificar se a gravidade do vício é suficientemente séria, especialmente em face da dimensão do interesse público.

Muitas vezes, o rigor exagerado acaba por inviabilizar a participação de um número maior de concorrentes, ou eliminar as melhores propostas, o que é nocivo ao próprio processo licitatório.



Antes de se decidir pela desclassificação de qualquer proposta por descumprimento de aspectos formais, em especial da S2Publicom Comunicação Integrada Ltda., é necessário se verificar o conteúdo e a extensão da falha, uma vez que sua manutenção na licitação, sem dúvida, é o melhor caminho para atendimento da finalidade pública pretendida. Não havendo razão para aplicar a desclassificação de uma proposta vantajosa, por razões que, na situação fática, em nada prejudicam a essência do que se pretende contratar. E é exatamente o que reza o edital da Concorrência MCom nº 02/2021, em seu item 2.5.1 do Apêndice 2, muito bem interpretado pela Subcomissão Técnica no julgamento das propostas.

**Edital – Apêndice 2**

*2.5.1 Poderá ser desclassificada a Proposta Técnica que não atender às demais exigências do Edital, a depender da gravidade da ocorrência, podendo ser **relevados aspectos puramente formais que não comprometam a lisura e o caráter competitivo da concorrência.***

Como não poderia deixar de ser, e bem observado pela mencionada Subcomissão, os princípios no julgamento técnico envolvidos, os fins da conduta administrativa têm que ser dotados de razoabilidade e justiça e não necessariamente de rigor formalista tacanho e dispensável, pois a desrazão da conduta afasta-a da juridicidade obrigatória para a Administração Pública.

Como já mencionado, a falta cometida pela S2Publicom não possibilitou sua identificação e também não se enquadra no item específico de desclassificação das propostas, além de não ter, de forma alguma, comprometido a lisura e o caráter competitivo da licitação.

Não obstante, é certo que o rigorismo excessivo na apreciação das propostas na fase de julgamento técnico, principalmente nos de metodologia apócrifa, vem sendo mitigado, com fulcro em outros princípios, quais sejam, da proporcionalidade e razoabilidade, que também devem esgueirar a prática de toda atividade administrativa.

Destarte, obviamente que a existência de vícios relevantes, que maculem a essência da oferta, devem ensejar de plano a desclassificação, porém, como neste caso concreto, quando o erro for incapaz de macular a essência da proposta, não prejudicando o interesse público ou a segurança do futuro contrato, como no caso da proposta técnica da S2Publicom Comunicação Integrada Ltda., não há razão para a desclassificação da concorrente.

De fato, sob a ótica do princípio da eficiência e até mesmo o da impessoalidade, existem, no julgamento das propostas técnicas, questões muito mais importantes a merecer a atenção do Ministério das Comunicações.

Note-se que a própria regra exclui de sua abrangência os aspectos meramente formais, recomendando que, se não comprometerem a lisura e o caráter competitivo da concorrência, como é o caso, eles sejam relevados.

Importante registrar que esta é uma regra tão comum nas licitações com procedimento apócrifo, que o próprio edital da Concorrência MCom nº 02/2021, em seu item 17.3.11, reforça novamente esse entendimento, prevendo a mesma determinação e estabelecendo-o como um cuidado específico que deve ser observado pela Subcomissão Técnica e pela Comissão Especial de Licitação:

**Edital**

**17.3.11. A Comissão Especial de Licitação e a Subcomissão Técnica cuidarão para que a interpretação e aplicação das regras estabelecidas neste Edital busquem o atingimento das finalidades da licitação e, conforme o caso, poderão relevar aspectos puramente formais nos Documentos de Habilitação e nas Propostas das licitantes, desde que não comprometam a lisura e o caráter competitivo desta concorrência e contribuam para assegurar a contratação da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.**

Porém não só os editais, mas também a doutrina e a jurisprudência também concordam que o interesse público deve sobrevir sobre os aspectos formais de uma

licitação, estabelecendo como regra o alcance e escolha da melhor proposta para a Administração, em total sintonia com o princípio da razoabilidade.

O administrativista, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, assim se manifesta sobre a razoabilidade nas decisões administrativas, com a profundidade que lhe é peculiar: *“A superação do formalismo axiológico e do mecanismo decisorial fica a dever a lógica do razoável, que pôs em evidência que o aplicador da Lei não pode desligar-se do resultado de sua decisão e entender que cumpriu o seu dever com a simples aplicação silogística da lei aos fatos.”*

Vale dizer, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello que *não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas desarrazoadas, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei. Assim, desaconselha-se o apego desmesurado à literalidade miúda do dispositivo.*

Já o princípio da proporcionalidade, em si, traz consigo a indispensabilidade do ato administrativo estar revestido de uma ponderação específica, importando isso na proibição do excesso. Essa condição de proporção torna-se, assim, condição de legalidade. O razoável é o veículo da ideia da proporcionalidade, não havendo, portanto, equilíbrio ou razão na desclassificação da proposta da S2Publicom por esse motivo.

Em suma, mesmo considerando legítimas as observações apontadas sobre a utilização do negrito na proposta da S2Publicom, elas se demonstram adjetivas e irrelevantes, não devendo, portanto, ser consideradas, e tal tratamento de forma nenhuma deve ser enxergado como anti-isonômico entre as licitantes, pois o ato de julgar esta licitação, deve estar contido de razoabilidade, bom senso e proporcionalidade, evitando o rigor formal, ainda mais quando esse rigor é aplicado a apenas uma licitante, restando claro que com a alegação, a Recursante Approach apenas tem a intenção de desviar a atenção da comissão julgadora do que é

relevante: a busca pela melhor proposta, que será alçada à primeira colocação, que sem dúvida não é a Recursante acima mencionada.

#### 4. PEDIDOS


Diante do exposto, com fundamento nos Princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade e demais mencionados nesta Impugnação, a **S2Publicom Comunicação Integrada Ltda.**, requer a total procedência destas Contrarrazões para:

- a) Desconsiderar em sua totalidade as alegações apresentadas pela licitante **Approach Comunicação Integrada Ltda.**, referentes à S2Publicom, em especial a de desclassificação desta Impugnante;
- b) Considerar os pedidos efetuados pela S2Publicom em seu recurso anteriormente apresentado; e
- c) Alternativamente, se diferente o entendimento requer-se o encaminhamento das presentes Contrarrazões à autoridade superior, conforme previsão elencada no § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93.

Nestes termos, requer o acolhimento e deferimento desta Impugnação, permanecendo à disposição desta Comissão Especial de Licitação para quaisquer esclarecimentos.

Pede o provimento.

Brasília, 22 de fevereiro de 2022.

  
\_\_\_\_\_  
**S2PUBLICOM COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA.**  
CNPJ 62.028.303/0001-70  
**Luciana Barbeta Cruz**  
Representante legal