

**À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR**

Referência: Concorrência nº 90001/2024

IN PRESS OFICINA CONSULTORIA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA.,
pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 15.758.602/0001-80, com sede na SHS QD
06, Conjunto A, Bloco E, Salas 919, 922, 923 e 1.110, Asa Sul, Brasília/DF, CEP:
70.322-915, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no
artigo 164, da Lei nº 14.133/2021/1993, e, no item 7, do Edital da Concorrência nº
90001/2024, apresentar

IMPUGNAÇÃO

aos termos do Edital em referência, pelas razões a seguir expostas.

1. DO RESUMO DA PEÇA

A presente impugnação visa questionar a escolha da modalidade de licitação exclusivamente pela melhor técnica. Isso pelo fato que a referida escolha se deu sem a devida motivação no Estudo Técnico Preliminar - ETP, configurando uma violação direta ao parágrafo único do artigo 10º, da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023, bem como aos princípios da motivação, do julgamento objetivo, e da competitividade.

2. DA TEMPESTIVIDADE

O item 7.2. do instrumento convocatório prevê que os pedidos de impugnação devem ser protocolados em até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Levando em consideração que a abertura do certame está prevista para o dia 12/10/2024, constata-se que o prazo para apresentação das impugnações encerra no dia 09/10/2024.

Sendo assim, apresentada nesta data, é tempestiva a impugnação.

3. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

3.1. Preliminarmente

É reconhecido de forma unânime que a amplitude de uma disputa licitatória, mediante a participação do maior número possível de interessados, tem por objetivo buscar as melhores ofertas que o mercado pode disponibilizar à entidade da Administração Pública que possui determinada demanda. Dessa forma, é essencial ao processo licitatório que haja a iniciativa do maior número possível de interessados em apresentar uma oferta vantajosa à Administração, tornando a disputa efetiva entre os licitantes.

A lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 5º, os princípios que regem o processo licitatório. Para tanto, todo processo de contratação pública deverá resguardar os princípios *“legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da*

celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942”.

Nesse contexto, é imperativo ressaltar que o instrumento convocatório deve ser criteriosamente elaborado evitando a inclusão de cláusulas e exigências que não guardem pertinência com a finalidade da contratação. Além disso, é crucial que tais disposições não comprometam o caráter competitivo do certame, assegurando um ambiente propício à participação ampla e equitativa dos interessados.

A imposição de exigências excessivamente restritivas, antieconômicas e ineficientes pelo Edital, sem guardar qualquer correlação com objeto e sem a devida justificativa nos Estudos Técnicos Preliminares, configura uma medida que certamente impactará não somente a participação dos licitantes, mas também a razoabilidade e a economicidade do certame. Consequentemente, será frustrada a eficiência do processo licitatório.

Destaca-se, inclusive, que a Unidade Técnica do TCU vem analisando as últimas concorrências que indicaram escolha exclusiva de julgamento pelo critério pela melhor técnica nas Representações 018.032/2024-9, 021.803/2024-2, 022.184/2024-4 e 023.148/2024-1. Nas referidas Representações, a Unidade Técnica vem firmando o entendimento de que:

17.24. Deve-se ressaltar que a Lei 14.133/2021 reforçou a importância da motivação e do planejamento no contexto das licitações e contratações públicas, consagrando-os expressamente em seu art. 5º. Em relação ao planejamento, a Lei conferiu especial enfoque ao ETP, documento que deve, entre outras funções, definir

claramente os requisitos do objeto a ser licitado, a metodologia de avaliação das propostas e a justificativa para a escolha do critério de julgamento, de forma a garantir que a contratação atenda às reais necessidades do órgão público.

17.25. Além da violação ao disposto na Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, que exige fundamentação específica para a escolha do critério de julgamento, também foram desatendidas as balizas da Lei 14.133/2021, bem com a jurisprudência do TCU, configurando a plausibilidade jurídica das alegações do representante. Dessa forma, torna-se necessária a oitiva prévia da UJ para que se manifeste sobre a irregularidade identificada.

17.26. A escolha inadequada do critério de julgamento não constitui uma irregularidade meramente formal. Ela pode ocasionar significativo prejuízo à competitividade do certame e, eventualmente, dano ao erário. Isto porque a utilização do critério de melhor técnica, sem uma análise apropriada de sua viabilidade e pertinência, pode conduzir à contratação de um fornecedor que, embora tecnicamente viável, não ofereça a melhor relação custo-benefício.

17.27. Nos termos apontados pelo representante, a falta de ponderação entre técnica e preço pode resultar em contratações desbalanceadas, nas quais o custo final da contratação é superior ao necessário. Isso impacta negativamente a eficiência do gasto público, pois a ausência de um componente de preço na avaliação pode levar à seleção de propostas com custos significativamente mais altos do que o necessário.

3.2. Da escolha da licitação no tipo “melhor técnica” - ausência de estudo sobre a viabilidade da escolha

Conforme já abordado, a Concorrência nº 90001/2024 tem por objeto a contratação dos serviços de comunicação institucional. Em razão do objeto contratado, é aplicável ao presente certame a Instrução Normativa SEGES nº 01/2023 (IN SEGES 01/2023), a qual dispõe sobre as licitações e os contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital, prestados a órgão ou entidade do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal - SICOM.

Sobre o critério de julgamento, IN SEGES 01/2023 estabelece, em seu artigo 10º, que as licitações por ela regidas deverão ser processadas com o critério de julgamento da “melhor técnica” ou da “técnica e preço”. Já no parágrafo único do referido artigo, é trazida a obrigação da Administração **justificar**, com as características de cada critério, a melhor aplicação deles. Vejamos:

Art. 10. O julgamento das propostas nas licitações para os serviços descritos no §1º do art. 1º, será realizado de acordo com os critérios de melhor técnica ou técnica e preço.

Parágrafo único. A escolha por um dos critérios descritos no caput constitui discricionariedade do órgão ou entidade contratante, **devendo ser fundamentada em conformidade com as características de cada um deles**, considerando os termos da presente Instrução Normativa.

Pois bem, ao consultar os Estudos Técnicos Preliminares que embasam a Concorrência nº 90001/2024, vemos como foi disposta a escolha da licitação pelo critério exclusivo da melhor técnica:

“4.24 Quanto ao tipo de licitação, o art. 35 da Lei nº 14.133/2021 determina que os tipos "melhor técnica" ou "conteúdo artístico" considerará exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas pelos licitantes. O referido critério de julgamento permite, de acordo com a Lei a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística.

4.25 Dentre as opções previstas, entende-se pertinente adotar o tipo “melhor técnica”, considerando que esta corresponde aos anseios do MDA, ao possibilitar a contratação da empresa com a melhor qualificação técnica, dentre as licitantes concorrentes.

4.26 Melhor técnica é o tipo de licitação cuja proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores técnicos. Dessa forma, a constante evolução do meio digital e a contínua mudança, a forma como a população se comporta e consome os novos formatos e canais, é fundamental que a execução de ações de comunicação digital do MDA seja realizada por profissionais de mercado com conhecimentos e formações específicos, haja vista a inexistência de carreiras profissionais da administração pública federal de servidores com tais qualificações ou mesmo com acesso à capacitação contínua no tema. Para isso, é fundamental que a licitação seja por melhor técnica.”

Percebemos, assim, que o critério de julgamento escolhido se deu sem um embasamento técnico/jurídico aprofundado e sem uma justificativa aceitável para a desconsideração do preço na análise das propostas. Ou seja, não houve uma análise da viabilidade técnica sobre o critério escolhido, o que, por si, já constitui uma violação à IN SEGES nº 01/2023.

Inclusive, ao analisar o julgado do Tribunal de Contas da União (TCU) juntado pela equipe de planejamento, nota-se que não há qualquer entendimento capaz de denotar que a presente concorrência seja realizada pelo critério exclusivo da

melhor técnica. Muito pelo contrário, em todos os julgados da Corte de Contas notamos que o entendimento é de que os serviços licitados são de natureza intelectual, devendo ser licitados por meio de concorrência.

Sobre tal fato, é necessário questionar por que a equipe de planejamento entende que o critério de "melhor técnica" é o mais adequado para a contratação específica da Concorrência nº 90001/2024. A escolha do critério de julgamento em um processo licitatório deve ser fundamentada em análises detalhadas e justificativas técnicas que demonstrem sua pertinência e eficácia em relação ao objeto licitado – fato não verificado no presente certame. A ausência de uma análise técnica aprofundada compromete a legitimidade e a eficiência do processo licitatório, tendo em vista que o critério de julgamento deve ser escolhido com base em estudos que comprovem sua capacidade de atender às especificidades e às necessidades do objeto contratado.

Além disso, é crucial avaliar o impacto da escolha de uma licitação que privilegia apenas a melhor técnica no caso específico da presente concorrência. A utilização do critério de melhor técnica, sem uma análise apropriada de sua viabilidade e pertinência, trará consequências negativas para o processo licitatório e para a contratação pública.

Ou seja, a escolha inadequada do critério de julgamento pode resultar na contratação de um fornecedor que, embora tecnicamente viável, não ofereça a melhor relação custo-benefício. A falta de ponderação entre técnica e preço pode levar a contratações desbalanceadas nas quais o custo final da contratação seja superior ao necessário, impactando negativamente a eficiência do gasto público.

Por isso, o ponto fundamental impugnado é que o critério de julgamento escolhido sequer foi analisado pela equipe de planejamento, o que, por si só, contrasta com o entendimento consolidado do TCU sobre o planejamento da contratação. Aqui, utiliza-se, por analogia, a fundamentação:

Acórdão TCU 114/2020 - Plenário:

A ausência de realização de estudos técnicos e de avaliação de projetos e provas de conceito para fundamentarem a elaboração do termo de referência, essencial para a delimitação do projeto básico da aquisição, afronta ao disposto nos arts. 3º e 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

Acórdão TCU nº 2.037/2019 - Plenário:

18. Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), que os mesmos haviam sido elaborados de maneira pro forma, isto é, o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato.

19. Observou-se casos em que o TR, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades.

Também sobre a necessidade de um estudo efetivo - e não meramente “pro forma” - das escolhas nas licitações públicas, vejamos o que ensina Marçal Justen Filho:

“É que, se a Administração impôs exigência rigorosa, fê-lo com base em alguma avaliação interna. Em última análise, a discricionariedade na fixação

das exigências de qualificação técnica operacional não significa que a Administração possa escolher as que bem entender. A escolha tem de ser resultado de um processo lógico, fundado em razões técnico-científicas. Portanto, o questionamento do particular conduz, em primeiro lugar, à Administração revelar publicamente os motivos de sua decisão. Depois, conduz à aplicação da teoria dos motivos determinantes. Ou seja, se a Administração tiver avaliado mal a realidade, reputando como indispensável uma experiência que tecnicamente se revela dispensável, seu ato não pode prevalecer.”

(FILHO, MARÇAL JUSTEN, COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, 10ª EDIÇÃO, EDITORA DIALÉTICA, PÁGINAS 324 E 325)

Não se desconhece a importância do peso da nota técnica em licitações que versem sobre a contratação dos serviços de comunicação institucional. Isso se deve ao fato de que tais serviços, de natureza predominantemente intelectual, necessitam de uma avaliação diferenciada para a análise da técnica da licitante.

Em contrapartida, o que se questiona é a escolha do critério de julgamento exclusivo da melhor técnica. Embora seja inegável a necessidade de uma avaliação técnica robusta para garantir a qualidade dos serviços contratados, a exclusão do critério de preço traz implicações negativas para o certame.

No julgamento do tipo técnica e preço, a avaliação técnica é preponderante, especialmente para serviços de natureza intelectual, no entanto, o critério de preço também é considerado, o que garante uma abordagem mais equilibrada e abrangente. A inclusão do preço na avaliação permite que a Administração Pública não apenas assegure a qualidade técnica, mas também promova a economicidade, um princípio fundamental na gestão dos recursos públicos.

Repisa-se: o critério de julgamento exclusivo da melhor técnica pode resultar em contratações que, embora tecnicamente excelentes, não sejam as mais vantajosas economicamente para a Administração Pública, pois, a ausência de um componente de preço na avaliação pode levar à seleção de propostas com custos significativamente mais altos, comprometendo a eficiência e a racionalidade do gasto público.

Percebe-se, portanto, que a opção pelo critério exclusivo da melhor técnica, sem uma análise técnica detalhada e fundamentada, representa uma falha grosseira no planejamento da contratação, a qual macula a eficiência do certame. No caso da Concorrência nº 90001/2024, a escolha pelo critério exclusivo da “melhor técnica” se baseou na replicação de certames anteriores e da mera orientação da SECOM, sem demonstrar a adequação específica deste critério ao objeto licitado, em desrespeito à própria normativa que exige a fundamentação clara da escolha do critério de julgamento.

Diante dos argumentos apresentados, à luz das normativas vigentes e das orientações doutrinárias e jurisprudenciais, conclui-se que a escolha pelo critério exclusivo da melhor técnica na Concorrência nº 90001/2024 não se mostra adequada.

4. DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS

Com base nos argumentos apresentados nesta impugnação, fica claro que a escolha exclusiva pelo critério da melhor técnica na Concorrência nº 90001/2024 carece de fundamentação adequada e contraria princípios fundamentais da

legislação de licitações. A opção pelo critério exclusivo da melhor técnica, sem uma análise técnica detalhada que comprove sua adequação ao objeto licitado, compromete a transparência e a eficiência do processo licitatório, ignorando a importância da relação custo-benefício para a Administração Pública.

Diante disso, é imperativo o retorno do processo para a fase de planejamento para que se realize o devido estudo detalhado e fundamentado sobre o critério de julgamento da concorrência, conforme prevê o parágrafo único do artigo 10 da IN SECOM/PR nº 01/2023. Somente com a realização desse estudo, após a análise de critérios objetivos e fundamentados, será possível que o Ministério conclua qual o critério de julgamento mais adequado para esta Concorrência.

Caso não entenda pela procedência da impugnação, requer a emissão de parecer, informando quais os fundamentos legais que embasaram a decisão, pois servirão de base para medidas futuras cabíveis.

Nesses termos, pede o provimento.

Brasília-DF, 31 de outubro de 2024.

IN PRESS OFICINA CONSULTORIA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA.