



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO

CONCORRÊNCIA PRESENCIAL N.º 01/2024

OBJETO: Contratação de 1 (uma) empresa prestadora de serviços de **Comunicação Digital**.

Trata o presente de resposta à IMPUGNAÇÃO apresentadas pela: 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, contra os termos postos no Edital da Concorrência Presencial n.º 01/2024.

Cumpridas as formalidades legais, registra-se a interposição da Impugnação Administrativa, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação n.º 55000.005645/2024-14.

1. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

Conforme previsto no edital no item 7 - **IMPUGNAÇÕES E PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO:**

7.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/21 ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

O prazo para que se possa apresentar razões de impugnação é de até 03 (dois) dias úteis anteriores à realização da sessão que está marcada para o dia 12/12/2024, tendo, assim, seu termo final em 09/12/2024.

Desta forma, o pedido apresentado é tempestivo. Assim, em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências, tempestividade e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo Licitatório já identificado, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DA IMPUGNAÇÃO

Em resumo, a impugnação alega que:

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.

3. DA ANÁLISE PELA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

O pedido de impugnação fora impetrado pela licitante IN PRESS OFICINA CONSULTORIA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO LTDA., pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 15.758.602/0001-80, de forma tempestiva, que em síntese visa questionar a escolha da modalidade de licitação exclusivamente pela melhor técnica, alegando ausência de motivação no Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação, o que configuraria uma violação direta ao parágrafo único do artigo 10 da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023, bem como aos princípios da motivação, do julgamento objetivo, e da competitividade.

Preliminarmente, destaca-se que a Equipe de Planejamento da contratação em questão atendeu de maneira satisfatória os requisitos da fase preparatória, atendendo principalmente os pontos suscitados pela SECOM/PR no OFÍCIO Nº 120/2024/CGAC/SUBNOR/SECOM/PR que trata da manifestação técnica e aprovação da minuta de edital e seus respectivos anexos e apêndices, bem como atendeu os apontamentos trazidos pela consultoria jurídica por meio do PARECER n. 00771/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU, especialmente a partir do parágrafo 22.

Todavia, apesar das medidas adotadas pelo órgão licitador, a mencionada empresa impetrou o pedido de impugnação ao edital alegando a falta de justificativas no ETP para a escolha do critério de julgamento por “melhor técnica”. Passemos então a analisar os pontos trazidos como justificativa para tal pleito.

A primeira observação recai sobre as concorrências indicadas pela licitante em sua petição, no item 3. Razões da impugnação, alegando 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

Primeiramente, é necessário esclarecer que as concorrências citadas acima são de objetos diversos ao certame publicado pelo MDA, considerando que tratam especificamente de contratação de empresa especializada em serviços de comunicação institucional, enquanto o certame deste MDA tem por objeto a **contratação de empresa especializada em serviços de comunicação digital**.

Entretanto, o que está em tela são serviços de comunicação digital que são discriminados especificamente pelo art. 3º do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, bem como conceituado pelo art. 4º da Portaria nº 3.948, de 26 de outubro de 2021 e pelo inc. III do art. 14 da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023. Logo, em que pese os

objetos trataram de comunicação, as suas especificidades são notadamente divergentes em gênero e grau.

Superado os apontamentos, importa destacar que o cerne do pedido está pautado pela licitante a qual alega falta de apresentação de justificativas para a escolha do critério de julgamento da licitação pelo órgão licitador.

Considerando o objeto do edital, devido à alta complexidade e a constante atualização do funcionamento das redes sociais, os serviços de comunicação digital não podem ser padronizados, eles devem ser voláteis e seguirem as melhores técnicas do ambiente digital. Exigem estratégia, planejamento e execução de serviços especializados que sejam diferenciados e que consigam alcançar a audiência, diante dos desafios desse ambiente tecnológico, que requerem as melhores técnicas digitais associadas às melhores técnicas de comunicação.

Ainda, a escolha do critério de julgamento fora realizada conforme o preconizado na legislação vigente, com base na pesquisa de preços e nos contratos similares firmados pela administração pública. Pode-se observar que a própria Lei de Licitações traz a prerrogativa para a escolha do critério de julgamento, a saber no art. 35. O Acórdão do TCU 6227/2016 - Segunda Câmara, esclarece que: *“o tipo melhor técnica é regular para este objeto, reforçando a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dos serviços”*.

Ainda, a instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023 traz no parágrafo único do art. 10 discricionariedade do órgão para sua escolha, devendo ser fundamentada em conformidade com as características. Neste diapasão, revela-se de suma importância atentar para os dizeres dos artigos que fundamentam necessariamente a **discricionariedade do órgão para escolha do critério para julgamento**.

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. (g.n).

*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.*

As justificativas necessárias para o certame foram trazidas de forma clara e objetiva nos itens 4.23 e seguintes, bem como no item 4.29 do ETP. No mais, cumpre ressaltar que ao contrário do trazido pela impugnante em sua inicial, especificamente no item 3.2, onde menciona que a contratação na modalidade concorrência pelo critério de julgamento de “melhor técnica” pode resultar na contratação de um fornecedor que, embora tecnicamente viável, não ofereça a melhor relação custo-benefício e que pode levar a contratações desbalanceadas nas quais o custo final da contratação seja superior ao necessário, impactando negativamente a eficiência do gasto público, fundamentalmente não se sustenta.

No caso em questão, as razões **para não adotar o critério do tipo técnica e preço** foram baseadas na especificidade do objeto contratado. A natureza singular do serviço ou produto requerido pode demandar uma expertise técnica tão especializada que justifique a escolha

exclusiva pela melhor técnica, sem considerar o preço como fator decisivo. Ainda assim, de forma a subsidiar a escolha por meio de elucidações técnicas e entendimentos jurisprudenciais do órgão de controle, elencamos a seguir o ACÓRDÃO Nº 6227/2016 – TCU – 2ª Câmara que, em síntese, recomenda a adoção dos critérios trazidos pelas 12.232/2010 como boas práticas para as licitações de comunicação social, em específico o caso em tela, veja:

9.2. recomendar, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Secretaria de Comunicação da Presidência da República que avalie a possibilidade de adoção de boas práticas, a exemplo daquelas previstas na Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 (não identificação das propostas técnicas e o emprego de subcomissão técnica composta por membros sorteados e instituída exclusivamente para avaliar as propostas técnicas), para os processos de contratação de serviços de comunicação digital, além de atentar para a eventual necessidade de parcelamento do objeto sem o fracionamento da despesa, nos termos do art. 23, §§ 2º e 5º, da Lei nº 8.666, de 1993, avaliando a oportunidade e a conveniência de, após ultimados esses estudos, expedir orientação aos integrantes do Sistema de Comunicação do Executivo Federal com o intuito de incorporar essas boas práticas em suas licitações e na contratação de serviços de comunicação digital; (g.n)

No mesmo passo, há de se ressaltar também o Informativo TCU de Licitações e Contratos nº 288, onde o relator concluiu que, considerando a semelhança dos serviços de comunicação digital com os serviços de publicidade e propaganda, e a predominância do caráter intelectual e criativo na execução dessas atividades, a modalidade de licitação a ser utilizada para os serviços de comunicação digital deve guardar correspondência com a modalidade de licitação utilizada para as contratações dos serviços de publicidade e propaganda. Portanto, **a adoção de licitação do tipo melhor técnica é vista como regular**, veja:

A predominância do caráter intelectual e criativo afasta o enquadramento dos serviços de comunicação digital, que são assemelhados aos de publicidade e propaganda, na definição de serviços comuns estabelecida na Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), e possibilita a adoção de licitação do tipo melhor técnica.

Assim sendo, nem sempre a proposta de menor preço será a mais vantajosa para a Administração Pública, em razão disso, outros parâmetros de avaliação foram criados pela lei, resultando em tipos específicos de licitação, a depender do serviço a ser contratado. Acerca do tema, MARÇAL JUSTEN FILHO esclarece:

"Pode afirmar-se que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse sob tutela do Estado pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou de técnica. Já as licitações de técnica são adequadas quando o interesse estatal apenas puder ser atendido por objetos que apresentem a melhor qualidade técnica possível, considerando as limitações econômico-financeiras dos gastos públicos"

Quanto às licitações de técnica, o autor acrescenta:

"Há outras situações em que a variação da qualidade da prestação se reflete no nível de satisfação do interesse estatal. Isso significa que uma prestação de qualidade mínima

satisfará de modo não tão suficiente dito interesse quanto se passaria com prestação de maior qualidade.

(...)

São os casos em que a execução satisfatória pelo Estado a suas funções comporta diversos graus de atendimento, de tal modo que a elevação da qualidade da prestação importa ampliação do desempenho da administração e do atingimento do interesse coletivo. Quanto maior a qualidade, tanto melhor será o atingimento aos fins de interesse coletivo. A escolha da Administração deverá, em todos os casos, ser norteada pelo princípio da proporcionalidade. Ou seja, deverá ponderar os benefícios extraíveis da prestação e os encargos para si gerados, de modo a evitar o desembolso excessivo de recursos".

Posto isto, existem mecanismos específicos para possibilitar a contratação diferenciada de serviços que implicam maior complexidade, capazes de selecionar as propostas tendo em conta não só a sua onerosidade, mas principalmente a sua qualidade, como é o caso da presente contratação.

Tais critérios são adequados para situações em que a vantajosidade da oferta não é medida exclusivamente pelo seu preço. Trata-se de um critério oportuno para situações em que as modificações na qualidade do bem ou serviço ofertado impliquem em variações significativas no atendimento ao interesse público visado.

Nesses tipos de licitação, a proposta mais vantajosa buscada pela Administração não é aquela necessariamente menos onerosa. Além da onerosidade, a qualidade tem suma importância na apreciação das propostas.

O TCU apresenta vasta jurisprudência sobre o enquadramento do tipo de licitação que deve ser usado na contratação de serviços de predominância intelectual, como, por exemplo, o Acórdão 2172/2008 - Plenário:

"Entendo como serviços de natureza intelectual aqueles em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para a sua satisfatória execução. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos.

*Ressalto, a propósito, que os serviços de caráter predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação de melhor técnica **ou** técnica e preço.
(...)"*

Diante da natureza nada comum das atividades de comunicação digital, não há outro critério de julgamento a ser escolhido do que a "melhor técnica", por ser o tipo mais adequado à contratação em comento, reiterando entendimento já adotado historicamente em outros segmentos da comunicação como o da publicidade, de comunicação institucional e digital.

Neste ponto, menciona-se também que a escolha reforça o entendimento da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR para contratações de serviços de comunicação social.

Restando claro que, numa licitação de tipo "melhor técnica", não se ignora a realidade de preços do mercado. Ao contrário, ao mesmo tempo em que se almeja contratar serviços de qualidade superior e compatível com os desafios institucionais, se estabelece um valor máximo de contratação de cada item com base numa extensa e qualificada cotação de mercado, e as propostas de preço das licitantes apresentarão descontos sobre os preços máximos pré-estabelecidos, o que caracteriza clara vantagem para a Administração.

Numa contratação de menor preço, não haveria como avaliar itens como capacidade, expertise, experiência, rede de relacionamentos, métodos, uso de estratégias e de tecnologias modernas de comunicação.

Além disso, conforme recomendado pelos itens 112 a 116 do PARECER n. 00771/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU, é imprescindível que a pesquisa de preço seja realizada de maneira rigorosa e em conformidade com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Tal procedimento assegura que os preços praticados estejam alinhados com os valores de mercado e contribui para o alcance do melhor custo-benefício nas contratações públicas. Foi desta forma que o MDA se pautou para realização da pesquisa de preço, onde as métricas e a metodologia adotada constam no Termo de Análise de Pesquisa de Preços e demais anexos correlatos.

É válido ressaltar que, embora exista uma tendência dos fornecedores em apresentar propostas com valores próximos aos de referência dos editais em concorrências julgadas exclusivamente pela melhor técnica, tal fato não elimina a necessidade de uma análise criteriosa e detalhada das propostas técnicas. A finalidade é garantir que o serviço ou produto contratado atenda plenamente às necessidades da administração pública com eficiência e qualidade.

Portanto, a decisão de não utilizar o critério combinado de técnica e preço foi tomada após uma avaliação minuciosa das circunstâncias específicas do caso e com o objetivo de atender ao interesse público da forma mais efetiva possível.

4. DA DECISÃO

Ante as considerações apresentadas, analisando as razões da impugnante, a Comissão de Licitação, designada pela Portaria de Pessoal MDA n.º 603, de 11 de outubro de 2024, manifesta pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a tempestividade, para, no mérito, negar-lhes provimento.

Portanto, o edital mantém-se inalterado e o certame ocorrerá normalmente na data e horário inicialmente divulgados.

Brasília-DF, 05 de novembro de 2024.

ALICE LOBÃO FREITAS DE ANDRADE

Membro Comissão de Contratação

DIEGO NASCIMENTO DE SOUZA

Membro Comissão de Contratação

MÁRCIO LUIZ CABRAL ALEXANDRE DE MORAIS

Membro Comissão de Contratação

MARIANE NUNES DE AZEVEDO

Membro Comissão de Contratação