

ILMA. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO, POR INTERMÉDIO DO SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA.

Recebido em 03/03/20
Rus

Ref.: Concorrência nº 001/2019

CDN COMUNICAÇÃO CORPORATIVA LTDA., sociedade limitada, inscrita no CNPJ/MF sob nº 57.863.854/0001-19, com sede na Av. Brigadeiro Faria Lima, 2.601, 9º andar, Jardim Paulistano, São Paulo – SP, vem, tempestivamente, com fulcro no **art. 109, I, da Lei Federal nº 8.666/1993** e no **item 19.1 do Edital**, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

EM FACE DA CLASSIFICAÇÃO EXPOSTA PELA ATA DE RESULTADO DE JULGAMENTO GERAL DAS PROPOSTAS TÉCNICAS DA 3ª SESSÃO PÚBLICA DA CONCORRÊNCIA Nº 001/2019, com fundamento nas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Cumprir observar, de início, que o prazo para apresentação do presente recurso administrativo começou a correr na quarta-feira, dia **26 de fevereiro de 2020**, sendo certo que o prazo para interposição das respectivas impugnações expostas no presente recurso é de 5 dias úteis, não restam dúvidas quanto à tempestividade da presente peça.



II – BREVE RESUMO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O **Ministério da Infraestrutura** publicou o edital da **Concorrência nº 01/2019** com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de comunicação corporativa.

Em **21 de fevereiro de 2020** foi realizada a sessão pública de julgamento geral das propostas técnicas, resultando no ranqueamento a seguir:

Classificação	Licitante	Nota Final
1º	IN PRESS Oficina Assessoria de Comunicação Ltda.	95,0
2º	FSB Comunicação e Planejamento Estratégico Ltda.	91,3
3º	CDN Comunicação Corporativa Ltda.	80,3
4º	S2 Publicom Comunicação Integrada Ltda.	77,7
5º	Informe Comunicação Integrada SS.	75,0
6º	BR Mais	51,6

Quando da análise das Atas de julgamento, a CDN muito espantou-se com a carência de fundamentação das notas apresentadas pela subcomissão técnica, que reduziram as supostas análises feitas por três especialistas na área em menos de uma linha por subquestito para minorar a nota da proposta apresentada pela CDN.

Por si só, a falta de fundamentação adequada já é um quesito grave o suficiente para justificar a apresentação do respectivo recurso, sendo que no referido caso salta aos olhos a disparidade entre o que foi apresentado pela CDN, as demais licitantes e as justificativas da subcomissão técnica.

Desta forma, não restou alternativa para a CDN que não fosse a apresentação do referido recurso com base nos argumentos de fato e direito que seguem para que a carência de fundamentação provocada pela subcomissão técnica sejam sanadas.



III – DA NECESSIDADE DE MAJORAR A NOTA DA CDN:

Antes de adentrarmos especificamente no mérito de cada subquesto, é forçoso ressaltar que o presente certame possui gravíssimo vício que deve ser sanado o quanto antes para que a contratação feita por este r. MINFRA não seja maculada, pedindo-se que esta i. CPL exerça seu dever de revisão.

Trata-se da carência de fundamentação adequada realizada pela decisão da subcomissão técnica quando da análise das propostas técnicas, uma vez que a tabela de pontuação do **item 2.3.2. do Apêndice III** do edital não estabeleceu os critérios objetivos de julgamento, impondo um exercício de fundamentação ainda maior para a subcomissão técnica quando da pontuação de cada item, o qual, contudo, não se mostra como razão única de ensejo à motivação.

Como bem pontua MARIA ZANELLA SYLVIA DI PIETRO, a doutrina consolidada prevê a necessidade de fundamentação em toda e qualquer manifestação da administração pública, fato que agrava a generalização constante na fundamentação técnica em questão:

*O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. **A sua obrigatoriedade se justifica em qual quer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária ara permitir o controle da legalidade dos atos administrativos.** ¹ [Grifo Acrescidos]*

¹ DI PIETRO, Maria Zanella Sylvia. Direito Administrativo. 32º ed. Editora Forense, Grupo Gen. p. 110

Destaca-se, ainda, que a fundamentação não é mero exercício de formalidade, mas dever da administração pública ou de quem em seu lugar tiver que julgar ou tomar decisões, como dispõe CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

[...] dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providencia tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.²

*Integra a 'formalização' do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, **(b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado.** Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou com base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o **agente apresenta como "causa" do ato administrativo** [...].³ [Grifo Acrescidos]*

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.115-116.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 380.

Em última instância, a fundamentação é a essência do estado democrático de direito, pois possibilita que o administrado e, no caso, o licitante possa exercer devidamente os seus direitos e, principalmente, que a administração possa ser responsiva sobre seus atos de modo a garantir a isonomia do certame, não sendo suficiente desta forma meras logomaquias e referências vagas à⁴ "Expressões genéricas como "melhor serviço", "altos fins", "interesse do povo", "conveniência geral" como sustenta JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, mas sim a exposição clara e precisa da fundamentação adotada.

Isto posto, ao revés, o que foi visto nas atas de julgamento sendo utilizada de parametrização para pontuação, é uma insuficiente e subjetiva conjectura incapaz de suprir o ônus de motivação da Administração, que mal preenche uma linha em uma lauda. Assim sendo, ineficiente em estabelecer de forma clara nexos causais entre fato exposto como justificativa e nota divulgada nas atas de julgamento com a adoção de critérios vagos. O ato passa a se configurar, não apenas como grave desvio ao princípio aqui exposto, mas também como violação a ampla defesa, contraditório e direito a informação do particular.

Neste sentido alinha-se o entendimento do Tribunal de Contas da União. Veja-se:

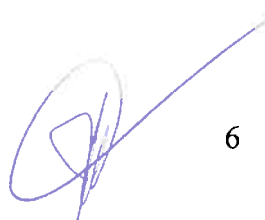
164. Em síntese, é possível concluir que as justificativas da SR-05/DNIT para a adoção do RDCi que objetivou a contratação do trecho rodoviário auditado se demonstraram fragilizadas e eivadas de caráter meramente declaratório, restando ausente uma efetiva motivação do ato de escolha da contratação integrada, o que se encontra em desconpasso com o art. 50, inciso III e § 1º da Lei 9.784/1999.

⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 277

165. *A jurisprudência do TCU é farta quanto ao dever do administrador de fundamentar seus atos, como se observa nos Acórdãos 1.867/2013 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 3.484/2012 (Rel. Min. Aroldo Cedraz) , ambos do Plenário; 1.624/2013 (Rel. Min. José Múcio Monteiro) , da 1ª Câmara; e 3.943/2013 (Rel. Min. Raimundo Carreiro) , da 2ª Câmara.” [Grifo Acrescidos] [Processo:014.756/2018-8.TCU.Relator: AUGUSTO SHERMAN. 19 de fevereiro de 2020]*

238. *O achado de auditoria III.3 dá conta das deficiências identificadas na fundamentação (motivação) para a escolha do RDCi SR-05/205/2014, a exemplo da ausência de caracterização dos requisitos legais para a modalidade de contratação integrada (art. 9º, caput e incisos I, II e III da Lei 12.462/2011) . **Verificou-se que as justificativas do gestor são amplas e genéricas, em descompasso com o art. 50, inciso III e § 1º da Lei 9.784/1999, e jurisprudência desta Corte de Contas** [Grifo Acrescidos] [Processo:014.756/2018-8.TCU.Relator: AUGUSTO SHERMAN. 19 de fevereiro de 2020]*

‘1. A margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade, conferida à Administração Pública, na prática de atos discricionários, não a dispensa do dever de motivação. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente os motivos de fato e de direito em que está fundado (art. 50, I, § 1º da Lei nº 9.784/1999). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato’ (Trecho da Ementa, RMS nº 19.210 – STJ) [Processo 028.435/2010-9. TCU. Rel. Min. Benjamin Zymler. 17 de julho de 2013.]



13.14. Destaca-se também que, por inúmeras vezes o Tribunal vem decidindo sobre a validade dos critérios de avaliação utilizados para pontuação de propostas técnicas, seus elementos e aspectos. **Todavia, o não estabelecimento desses critérios de pontuação, permitindo que a subcomissão técnica atribuísse pontuações indiscriminadamente aos participantes, constitui situação grave, tamanha a afronta aos princípios e procedimentos dispostos na Lei 8.666/93.** [Grifo Acrescidos] [Processo 004.812/2012-3. TCU. Relator AROLDO CEDRAZ. 10 de dezembro de 2012.]

13.18. Nesse contexto, é possível identificar a ocorrência de transgressão aos ditames legais em três momentos, quais sejam:

a) ausência, no edital, dos critérios objetivos que seriam utilizados para mensurar a melhor técnica entre as licitantes;

b) adoção de critérios indefinidos (ou não adoção) por parte da subcomissão técnica para definição da pontuação dos licitantes na fase de avaliação das propostas técnicas apresentadas; [Grifo Acrescidos] [Processo 004.812/2012-3. TCU. Relator AROLDO CEDRAZ. 10 de dezembro de 2012.]

Desta forma, passa-se para a análise de cada subquestito em separado, destacando-se que, inevitavelmente, o mérito individual de cada ponto que segue abarca consigo o problema da falta de fundamentação adequada e suficiente da subcomissão técnica quando do julgamento das propostas técnicas.



7

III.1 – Subquesto 1 – Raciocínio Básico:

Quando da análise do **Subquesto 1**, a decisão da subcomissão técnica, na qual fiou-se a decisão desta r. CPL, entendeu que a proposta da CDN foi razoável e adequada ao contexto da contratante.

Para além do que foi sustentado pela subcomissão técnica, a CDN, conforme se demonstrará na presente peça, foi a única licitante que dimensionou corretamente o raciocínio básico para o desafio em questão, sendo preocupante que notas maiores tenham sido atribuídas à IN PRESS e à FSB, enquanto estas sequer foram capazes de compreender e expor corretamente a estrutura da MINFRA.

Nenhuma das licitantes, inclusive, demonstrou ter estudado suficientemente a estrutura da MINFRA e, por conseguinte, deixaram de fora de suas análises as sete companhias docas que administram os portos organizados.

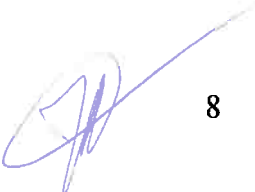
Esta infraestrutura de logística é essencial no panorama brasileiro que conta com o sistema portuário como principal porta de entrada e saída de bens, além de ter ganho a atenção do mercado interno com a greve dos caminhoneiros de 2018, que demonstrou a importância do uso dos portos para cabotagem.

Desta forma, **mostra-se imperiosa a revisão da nota da CDN para majorá-la** de maneira a condizer com o esforço depreendido e o conteúdo apresentado na Proposta Técnica e o quanto esta demonstrou-se mais completa que a da IN PRESS e da FSB.

III.2 – Subquesto 2 – Estratégia de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquesto 2**, a subcomissão técnica entendeu que a Estratégia é adequada, porém faltava inovação e assertividade quanto ao público-alvo.

Esta suposição não guarda qualquer relação com o que fora realmente apresentado pela CDN, que foi a única licitante capaz de entender dimensionar o quão crônica é a situação.

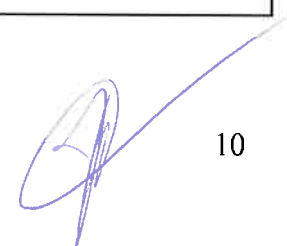


Exemplificativamente, apresentamos o quadro comparativo que comprova que a CDN apresentou numero maior de ações inovadoras do que a primeira colocada, INPRESS:

QUADRO COMPARATIVO			
Ação	CDN	FSB	InPress
Hotsite ou landing page sobre transporte de cargas (hub)	Sim, reformulação da área do Fórum TRC	Sim, criação do hotsite Move o Brasil	Sim, criação da landing page do Brasil de Porta a Porta
Newsletter		Sim	
Grupos de WhatsApp por perfil de público	Sim	Sim	Sim
Compartilhamento de material publicado no site nos grupos de WhatsApp	Sim	Sim	Sim
Webrádio		Sim	
Cobertura ao vivo de eventos		Sim	Sim
Produção regionalizada de conteúdos	Sim	Sim	
Mapeamento de influenciadores	Sim	Sim	Sim
Storytelling com depoimentos de caminhoneiros e familiares		Sim	Sim
Uso dos perfis em redes sociais do MInfra	Sim	Sim	Sim



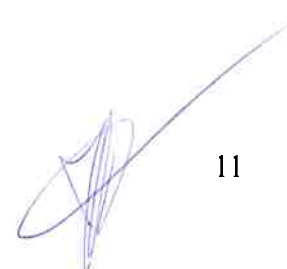
Reformulação e/ou uso do Minuto do Caminhoneiro	Sim	Sim	Sim
Ampliação do aplicativo Infra BR		Sim	
Monitoramento de redes	Sim	Sim	
Produção de áudios e vídeos	Sim	Sim	Sim
Mapa interativo multimídia sobre estado das obras do MInfra		Sim	
Banco de pautas	Sim	Sim	
Fórum TRC itinerante		Sim	Sim
Conteúdos para rádio	Sim	Sim	
Webséries		Sim	Sim
Evento (seminário, congresso, encontros)		Sim	Sim
Conteúdos para TVs		Sim	
Podcast	Sim	Sim	
Vlog		Sim	
Ações com o ministro e porta-vozes	Sim	Sim	Sim
Parceria com aplicativos	Sim	Sim	Sim
Intranet			Sim



Pesquisa de hábitos de público			Sim
Ação para o Instagram			Sim
Acervo de imagem			Sim
Conteúdos autenticados para verificação contra fake news	Sim		
Conteúdos de mitos e verdade	Sim		
Comunicação em pontos de apoio tradicionais dos caminhoneiros	Sim		
Atualização do site	Sim	Sim	Sim
Boletins informativos periódicos	Sim	Sim	

Conforme se demonstrará, a ação proposta não só está diretamente ligada ao desafio proposto como está intrinsecamente relacionada ao público alvo e as inovações que permitem alcançá-los, ponto este que, permita-se antecipar, não foi bem trabalhado pela IN PRESS e nem pela FSB.

A proposta da CDN destaca a relevância da construção de relacionamento com os diferentes perfis da imprensa nacional, regional e especializada, sendo que esta última foi desconsiderada pela FSB em sua proposta.



A imprensa especializada tem veículos de alta capilaridade e repercussão entre os públicos do Ministério, como, por exemplo, o site Trucão, o preferido dos caminhoneiros, a revista Rodovias e Vias, apreciada pelos transportadores e empresas de obras rodoviárias, a revista e o site Portos e Navios, os mais relevantes canais de notícias do setor e a revista 29 Horas, distribuída na ponte aérea Rio-SP.

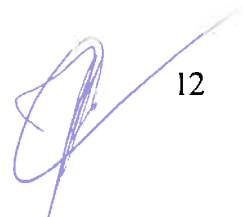
É incoerente a atribuição de nota superior à FSB, em comparação com a CDN, se agência foi incapaz de identificar este importante veículo de comunicação utilizado pelo público-alvo.

A CDN alertou para a necessidade de um acompanhamento sistemático da comunicação das associações e sindicatos de caminhoneiros, para averiguação da qualidade de engajamento e postura destas entidades. O posicionamento da CDN decorre da complicada experiência vivida pelas autoridades encarregadas de lidar com as lideranças do movimento de 2018, surpreendidas com a rápida mutação dos líderes e de seus posicionamentos políticos.

Caso houvesse um sistema de monitoramento regular da comunicação em rede destas entidades a época, as alterações poderiam ser prematuramente identificadas. Este acompanhamento, recomendado pela CDN, não foi considerado pela IN PRESS.

Não há de se falar em nota proporcionalmente maior para a IN PRESS se esta não se preocupa com algo tão essencial quanto o acima exposto.

Outro posicionamento importante da CDN e negligenciado pela IN PRESS e pela FSB é a produção do documento "Mitos e Verdades", a ser distribuído para caminhoneiros e a mídia. Esta coletânea de temas separa *fake news* e fatos e evita os ruídos de comunicação dominantes no cenário do movimento de 2018. A IN PRESS e a FSB limitaram-se a prever as insuficientes ações pontuais de desmentidos de boatos.



Ao propor a preparação de *cards* para distribuição aos caminhoneiros, a CDN alerta para o risco destas peças serem falsificadas por interessados em conturbar o relacionamento entre as partes. Para evitar isto, a CDN sugere a criação de um sistema de certificação dos *cards*, que poderia, por exemplo, contar com um QR Code. A empresa demonstrou uma compreensão de risco não detectado pela In Press e pela FSB. Portanto, reivindica o reconhecimento pela relevante precaução.

Apesar da CDN, IN PRESS e FSB preverem a criação de grupos de WhatsApp como canais de comunicação confiável entre governo e caminhoneiros, mas não se preocuparam em abordar o primeiro elo deste sistema de comunicação, que é a forma do público alvo ter ciência dos grupos criados para auxiliá-lo. A CDN propôs a afixação de cartazes nos pontos de parada de todo o país, trazendo mensagens do MInfra e link dos grupos de WhatsApp. Somente assim estará assegurado o conhecimento universal destes canais de comunicação. O formato apresentado pela In Press e FSB carece de base de sustentação. Sendo assim, a CDN requer a valorização de sua percepção, em detrimento da omissão da In Press e da FSB.

Como se torna forçoso reconhecer, a Proposta apresentada pela CDN não só está diretamente ligada ao desafio proposto como, quando comparado à IN PRESS e à FSB, possui uma aderência muito superior à estratégia central, **motivo pelo qual deve-se revisar a nota atribuída à CDN para majorá-la.**

III.3 – Subquesto 3 – Solução de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquesto 3**, apesar da subcomissão técnica dever analisar a proposta como um todo, na análise deste subquesto o fez de forma isolada, compreendendo faltar clareza e foco.

Ocorre que a r. subcomissão analisou o **Subquesto 3** de forma divorciada da sistemática do **Quesito 1**, induzido o julgamento à esta conclusão de fundamento raso, sendo certo que esta não é a metodologia mais apropriada.

Quando a Proposta Técnica é elaborada pela agência, ela é pensada de forma sistêmica de maneira que cada subquesto complemente e enriqueça a proposta como um todo, detalhando suficientemente cada aspecto essencial que, no caso, fora dividido no edital em quatro subquestos.

Quando da elaboração do **subquesto 3**, o Raciocínio Básico e a Estratégia formam verdadeiro *background* onde a solução de comunicação deveria ser observada pela subcomissão técnica, sendo que no caso o edital fora suficientemente atendido mediante uma tabela de duas colunas, onde são reproduzidas todas ações previstas na estratégia, relacionadas a seus públicos-alvo.

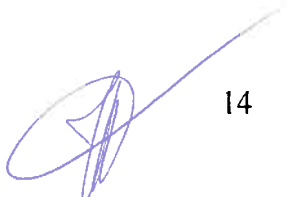
A leitura sistêmica do **Quesito 1**, em especial dos **Subquestos 2 e 3**, permite uma compreensão mais abrangente da proposta da CDN que, ao contrário do exposto nas justificativas dos três membros da subcomissão, revela-se extremamente pertinente, destacando-se, inclusive, dos demais licitantes.

Conforme apresentado no **subquesto 2** da CDN, e como será possível verificar nos respectivos itens da IN PRESS e da FSB, a completa e correta compreensão da estrutura do MINFRA e do problema objeto da presente Concorrência como sendo crônico, permitiram que a CDN elaborasse a Proposta Técnica mais assertiva e eficiente, mantendo o foco e a clareza desde a elaboração do **subquesto 1**.

Este perfil, como fica claro, não condiz com a avaliação inicialmente feita pela subcomissão técnica, **impondo que seja realizada a revisão da nota da CDN para majorá-la.**

III.4 – Subquesto 4 – Plano de Implementação:

Quando da análise do **Subquesto 4**, a subcomissão técnica indicou que a análise sobre os recursos a serem empregados fora inadequada, em especial em relação ao banco de pautas.



14

Em relação ao grau de eficiência, economicidade e otimização dos recursos na utilização da verba referencial estabelecida no briefing, demonstrados no orçamento para desenvolvimento da proposta, a CDN ressalta que os valores estipulados correspondem a oito meses para uma utilização do produto pelo período de 12 meses. Ou seja, a cada três meses de utilização e atualização do banco de pautas e exemplos positivos, são cobrados dois. Sendo assim, não procede a observação dos três examinadores de que "o uso de recursos para a elaboração de banco de pautas é desproporcional", sendo forçosa a majoração da nota da CDN.

Cada licitante contempla na elaboração do plano de implementação os produtos que julga pertinentes para sua execução. Esta escolha deve se ater a um orçamento que está limitado em R\$ 1 milhão . Lembramos que o edital prevê apenas onze produtos para utilização; limitando assim o leque soluções. Isto leva ao emprego recorrente de um mesmo produto.

Há que se considerar o conceito do plano de implementação. Nesta sessão, espera-se do examinador unicamente a observância da capacidade do licitante de executar as ações previstas, no tempo determinado, com o orçamento oferecido. Uma possível impropriedade do licitante, seria extrapolar o orçamento ou deixar de valorar uma ação proposta.

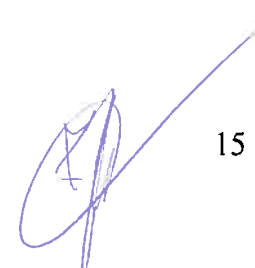
Como é forçoso reconhecer, a CDN não deu razão a qualquer consideração negativa no referido **Subquesto 4**, impondo a sua majoração.

IV – DA NECESSIDADE DE MINORAR A NOTA DAS DEMAIS LICITANTES:

IV.1 – IN PRESS

IV.1.1 – Subquesto 1 – Raciocínio Básico:

Quando da análise do **Subquesto 1**, a subcomissão técnica indicou que haveria sido exposta de forma assertiva e adequada, o que não poderia ser mais descompassado da realidade.



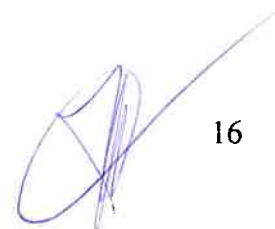
A IN PRESS não mencionou, em nenhum momento de sua Proposta, a atual estrutura sob o abrigo do MINFRA, ficando em segundo plano a capacidade de atendimento uma vez que não mencionam a estrutura composta por: quatro secretarias, quatro autarquias, três empresas públicas, três Conselhos, duas Comissões e um Instituto.

Além disso, salta aos olhos que a IN PRESS desconheça o fato da Assessoria Especial do MINFRA ter mudado de nome, pela Medida Provisória 870/2019 para "Especial" conforme publicado no site institucional no dia 7 de fevereiro de 2019⁵. O novo status vincula a área de comunicação do Ministério diretamente ao gabinete do Ministro.

Ficou de fora da Proposta da IN PRESS o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH) que compõe a atual estrutura sob o abrigo do MINFRA e é responsável pela elaboração de estudos e projetos como dragagens, instrumento fundamental para a operação de um Porto Organizado, o que não é de se surpreender na medida que a IN PRESS esqueceu de tratar das companhias docas em sua proposta.

A IN PRESS não mencionou, em nenhum momento, a estrutura organizacional do Ministério, composta pela Secretaria Executiva e quatro secretarias: Secretaria Nacional de Aviação Civil, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Secretaria Nacional de Transportes Terrestres e Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias. Também não citou as autarquias relacionadas à estrutura do MINFRA, como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e a Agência Nacional de Aviação Civil, além das empresas públicas: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Empresa de Planejamento e Logística e Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

⁵<http://www.infraestrutura.gov.br/component/content/article/17-ultimas-noticias/8295-comunicado.html>



16

A IN PRESS também parece desconhecer números importantes da rede existente em operação sob o abrigo do MINFRA, composta de 63,5 mil km de rodovias, sendo 10,3 mil km não pavimentados, além de 9,7 mil km de trechos concedidos, fiscalizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); 29,8 mil km de ferrovias, distribuídos em 13 concessões ferroviárias; 578 aeródromos públicos, 2.056 aeródromos privados e 22 aeroportos concedidos; 30 portos públicos e 123 terminais de uso privado; além de 718 dutos, com 21,2 mil km, e sete minerodutos, com 1,7 mil km.

A Missão e a Visão do MINFRA não são contemplados pela IN PRESS em sua proposta. Estes são conceitos fundamentais para a elaboração de um Planejamento Estratégico e servem como direcionadores para todas as decisões a serem tomadas pelos gestores no seu dia a dia. Missão e Visão servem como base de definição de ações e caminhos a serem seguidos e onde o Ministério quer chegar e, são justamente estabelecidas para atender adequadamente às demandas de comunicação da Pasta.

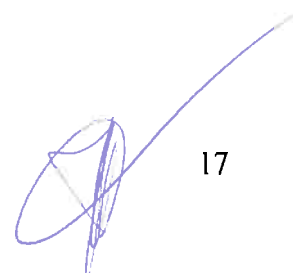
A IN PRESS optou por uma metodologia duvidosa ao não realizar enquete com o universo dos caminhoneiros, ação esta que seria fundamental para o entendimento do desafio proposto pela MINFRA.

Desta forma, como exaustivamente demonstrado, **a nota da IN PRESS no subquesto 1 foi mal dimensionada e precisa ser imperiosamente minorada** para refletir a falta de conhecimento que a licitante demonstrou sobre a estrutura e os desafios do MINFRA.

IV.1.2 – Subquesto 2 – Estratégia de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquesto 2**, a subcomissão técnica indicou que haveria sido exposta de forma consistente e bem organizada, com conceitos criativos e inovadores.

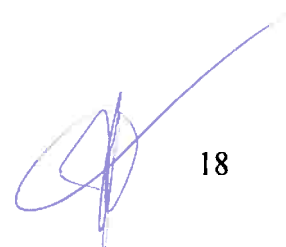
Contudo, conforme já ficou cristalino quando tratado da necessidade de majorar a nota da CDN no **Subquesto 2**, a IN PRESS apresentou debilidades graves quando comparado do projeto da CDN, o que faz não justificar a sua nota e impõe sua minoração.



Apenas à título de recordação, a IN PRESS não apresenta preocupações em monitorar, ativamente, a comunicação das associações e sindicatos com os caminhoneiros, não apresenta preocupação com a disseminação de *fake news* por meio de *cards* falsificados, bem como não atentou-se para uma solução que efetivasse a divulgação dos grupos de *WhatsApp* destinados à comunicação da MINFRA com o público alvo.

Além do mais, a estratégia de comunicação da IN PRESS não apontou nenhuma mensagem, limitando-se a dizer que “as mensagens-chave serão consolidadas durante o treinamento” dos porta-vozes (*media training*). Um planejamento de comunicação eficaz deve envolver um estudo sobre o potencial cliente que vai além do perfil exposto no edital, compreendendo-o e suas necessidades de forma integrada, assim, a exemplo da CDN, seria possível a IN PRESS elaborar uma proposta de mensagens-chave, alinhadas ao desafio de comunicação, o que não realizou por falta de atenção ao desafio proposto.

Outro fato que demonstra como a estratégia apresentada pela IN PRESS perpassa pelo simples exercício retórico com certo grau de vagueza é que houve pouco detalhamento das ações de comunicação. No item relacionamento com a mídia, por exemplo, a IN PRESS limita-se a propor “elaboração de materiais diversificados, divulgação de pautas segmentadas e exclusivas para fortalecer o MINFRA como fonte”. Enquanto que, por outro lado, a CDN fez uma exposição detalhada desse que é um dos principais pontos na atuação de uma assessoria de comunicação, indicando a necessidade de “agendamento de visitas de porta-vozes do MINFRA às redações e/ou marcação de entrevistas exclusivas a veículos considerados prioritários pela Aescom”, destacando ainda a “checagem de pontos de fala, alinhamento de posicionamentos e revisão do material de apoio”.



A CDN explicitou ainda a necessidade de "reuniões com editores e/ou repórteres especiais em ação de relacionamento", assim como a "oferta de pautas exclusivas à imprensa nacional, regional ou especializada". Em meio as ações, a IN PRESS lista, por exemplo, a "ativação" do "Parada de Sucesso", apresentado como "ação via WhatsApp que vai estimular a gravação de vídeos curtos de caminhoneiros tocando e/ou cantando suas músicas preferidas", sem no entanto explicar seu propósito ou o efeito pretendido, além da pertinência como parte de um plano de comunicação.

A disparidade entre a Estratégia elaborada pela IN PRESS e sua capilaridade dentre o público alvo é, no mínimo, preocupante. Foi dada ênfase ao uso de plataformas pouco utilizadas pelos caminhoneiros como, por exemplo, o Instagram, mídia social que, de acordo com uma fonte da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), tem baixíssima penetração entre os transportadores de carga, tanto que a recente divulgação pelo MINFRA da tabela de frete pelo Instagram teve baixa audiência.

A inclusão de um item específico para o Instagram revela desconhecimento da IN PRESS sobre o principal público-alvo apontado no edital e a proposta não poderia ser caracterizada como adequada em razão desta tamanha discrepância, o que impõe, mais uma vez, minoração de sua nota.

A IN PRESS ainda citada a criação de novos serviços, mas não é dito o quê e conseqüentemente nem como serão executados. Além disso, em outro momento, limita-se a dizer que vai "dar continuidade ao envio do boletim", referindo-se ao "Minuto do Caminhoneiro", apresentado no edital do MINFRA, sem portanto quaisquer considerações sobre um possível aperfeiçoamento deste programa tão importante a ponto de ser destacado no briefing, o que é feito pela CDN.



A Estratégia da IN PRESS não faz nenhuma menção a implantação de um banco de pautas. É notória a relevância da imprensa para a comunicação de qualquer órgão governamental com a sociedade. A criação e manutenção de um banco de pautas, recomendada pela CDN, é essencial no relacionamento com a mídia nacional, regional e especializada.

Sendo assim, não há como sustentar que a Estratégia adotada pela IN PRESS foi adequada, **impondo que sua nota seja revisada e minorada.**

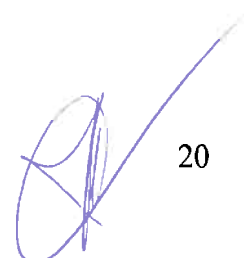
IV.1.3 – Subquestão 3 – Solução de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquestão 3**, a subcomissão técnica entendeu que estava em conformidade com a Estratégia adotada e com as necessidades da contratante.

Deve-se atentar para o alto risco que a falta de fundamentação adequada gera para o presente certame em situações como esta, quando um julgamento é resumido com termos vagos e pouco sólidos, de forma a permitir uma decisão imprecisa e destoada da realidade.

Conforme foi verificado nos subitens anteriores, prevalece o entendimento de que faltou o conhecimento adequado da IN PRESS, ficando claro que a licitante não foi capaz de mapear adequadamente os meios de comunicação mais utilizados pelo público alvo da campanha, bem como ignorou a necessidade de aprofundar como algumas ações seriam concretizadas.

Em momento algum, na verdade, pode-se defender que a solução é adequada, pois a IN PRESS também não foi capaz de desenvolver com o devido apuro a estrutura do MINFRA.



20

Desta forma, a nota atribuída à IN PRESS é inadequada e se sustenta no equívoco da compreensão de que o subquesto 2 fora adequado, sendo certo que as falhas nele inclusas maculam a decisão da subcomissão técnica, **impondo a revisão da nota atribuída à IN PRESS e conseqüente minoração.**

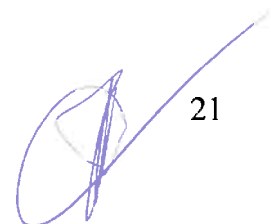
IV. 2 - FSB

Antes de adentrarmos nos méritos específicos de cada subquesto, deve-se destacar que a FSB obteve indevida vantagem em relação aos demais licitantes, não respeitando as regras previstas no edital para uniformização das propostas.

A FSB utilizou-se do recurso de notas de rodapé para explorar a apresentação de sua proposta técnica, fato que não está previsto no **Apêndice III** do edital e fere frontalmente as regras previstas na respectiva cláusula primeira.

Conforme fica cristalino, o edital foi exaustivo e esgotou todas as possibilidades de formatação da proposta técnica, desde tamanho de fonte e margens até gramatura de cada folha, objetivando a realização de uma concorrência isonômica em que cada licitante tivesse o mesmo espaço para apresentação de sua proposta.

A bem da verdade, o procedimento licitatório é rigidamente delineado pela **Lei Federal nº 8.666/93**, a qual estipula, dentre outros aspectos, que a Administração Pública está vinculada ao seu instrumento convocatório, evidenciando a fundamental importância do princípio da vinculação, consubstanciado no **art. 3º** da referida lei.



Nesse ínterim, CARVALHO FILHO afirma que a vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Reitera, ainda, que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos, visto que seu desrespeito, torna inválido todo o procedimento.⁶

Destaca-se também trecho em que MARIA SYLVIA DI PIETRO esclarece a importância da vinculação, e alerta que o desrespeito às regras pré-estabelecidas, afronta os fundamentos basilares do procedimento licitatório:

*Quando a Administração estabelece, no edital, ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; **ora se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação**, em especial do da igualdade entre os licitantes, pois aquele que prendeu os termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou. **Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.***⁷

Portanto, a adoção de uma exegese estranha ao certame com o emprego de regras não prevista no instrumento convocatório se revela absurda, inadmissível, e reversa às regras de Direito Administrativo vigente e flagrantemente ilegal.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.

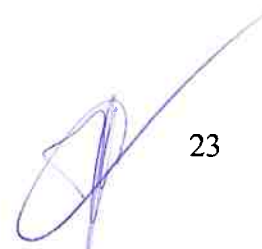
⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019, p.424.

Fato é que a licitante FSB ao se valer do recurso de notas de rodapé, não previamente estipulado no edital, se desvinculou do padrão de apresentação da proposta técnica definido para o certame. Desta forma sendo certo que tudo aquilo que não for permitido é, portanto, proibido para o licitante não lhe é facultada a liberdade de atuar onde não há disposição editalícia, estando desta forma vinculada ao instrumento convocatório e nada mais, como acentua o Ministro do Tribunal de Contas da União MARCOS BEMQUERER:

A aceitação de proposta ou celebração de ajustes em desacordo com as regras anteriormente fixadas nos instrumentos convocatórios pode comprometer a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Tal comando obriga a Administração e o licitante a cumprirem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, haja vista que os interessados elaboram e apresentam as suas propostas com base nas disposições gizadas nesse documento. **Logo, a aceitação de proposta ou celebração de ajustes em desacordo com as regras anteriormente fixadas nos instrumentos convocatórios pode comprometer a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para o Poder Público, que são princípios basilares e norteadores dos procedimentos desse jaez.** [Grifo Acrescidos] [Acórdão 966/2011-Primeira Câmara. Relator: MARCOS BEMQUERER. TCU. 15/02/2011]

Ocorre ainda que, com o uso extensivo do recurso de nota de rodapé, a FSB conseguiu utilizar um espaço maior para apresentação de sua Proposta Técnica, além de poder economizar no espaço necessário no corpo do texto para explicar uma série de conceitos e informações, fato que gera desigualdade arbitrária, sem justificativa pretérita, entre as licitantes, violando desta forma o Princípio da Isonomia.



23

Seguindo o conceituado entendimento de **HELLY LOPES MEIRELLES⁸**, **selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública por meio de um processo vinculante, o qual proporcione aos licitantes igual oportunidade como um fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos é a essência de uma licitação.**

Desta forma, a aplicação de interpretações díspares às licitantes que se encontram na mesma situação torna de visibilidade indiscutível a séria lesão ao princípio da igualdade. A demonstração do conteúdo deste princípio, de matriz constitucional (art. 5º, CRFB), é bem exposta por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO⁹:

*"É princípio – também denominado da isonomia ou da generalidade – que domina todo o universo jurídico, mas é no Direito Administrativo que ganha especial e frequente aplicação, **ao proscrever qualquer tratamento diferenciado entre os administrados, que não se fundamente em lei prévia que, por sua vez, haja garantido generalidade de tratamento a todos os que se encontram na idêntica situação de fato tomada como base de igualação, desprezados os elementos acidentais diferenciadores.**"*

⁸ MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Editora Malheiros Editores. ed 37ª. 2011. página 283

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 89.

A esse respeito, colham-se ainda as palavras de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO à obediência do princípio da Isonomia¹⁰:

Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, veda o estabelecimento de **condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimentos dos demais.**

Isto posto, extrai-se dos fatos que a utilização de nota de rodapé pela FSB gerou uma desigualdade injustificada colocando-a em posição favorável aos demais licitantes, já que inexistente consenso anterior que permita esta prática. Imprescindível ressaltar, a bem da verdade, que com a ausência de recurso de nota de rodapé a FSB teria ultrapassado o número máximo de quinze páginas permitidas no edital, o que resultaria na infração aos **itens 1.2.6 e 1.2.7** e sua necessária desclassificação ou, de forma subsidiária, minoração da nota.

Ademais, a prática adotada pela licitante visa aferir vantagem que culmina em prejuízo aos demais licitantes, o qual uma vez tolerado pela administração compromete o caráter competitivo da licitação. Por conseguinte, a permanência da atual nota da FSB representa indubitável desrespeito à isonomia entre os licitantes e representa injustificável vantagem ao licitante.

Assim sendo, o desrespeito às regras do edital e a quebra de isonomia pela FSB impõe na aplicação da sanção de desclassificação do certame pela aplicação do **item 2.4.1 do apêndice III do edital**, uma vez que quebram o caráter competitivo do certame.

Mesmo que este não venha a ser a compreensão desta i. CPL, o que se cogita apenas em homenagem ao princípio da eventualidade, a FSB também não faz jus às pontuações atribuídas, de modo que, conforme se passará a abordar, devem ser minoradas.

¹⁰ DI PIETRO, Marina Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora forense, ed. 32. p.415.

IV.2.1 – Subquesto 1 – Raciocínio Básico:

Quando da análise do **Subquesto 1**, a subcomissão técnica indicou que a proposta da FSB fora apresentada de forma robusta e de acordo das necessidades do MINFRA, o que é totalmente diametral à realidade de uma proposta que careceu de profundidade e atenção com a estrutura do MINFRA.

A exemplo do que fora feito pela IN PRESS, a FSB também negligenciou a importância do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), o que afastou de sua análise todo o sistema portuário, em especial elaboração de estudos e projetos como dragagens, instrumento fundamental para a operação de um Porto Organizado. Também resta ausente da Proposta da FSB as companhias doca.

A Missão e a Visão do MINFRA também ficaram de fora da Proposta da FSB, o que não coaduna com um suposto diagnóstico robusto que condiz com a necessidade de comunicação da MINFRA, estando, na verdade, descolado da realidade ministerial.

A FSB reporta a estrutura e os números da rede, porém não explica o que cada Conselho, Comissão e Secretaria significam. A ciência é fundamental para a proposta de entendimento da Pasta, que tem sua presença de atuação de Norte ao Sul do País. O conhecimento do cliente e saber a infraestrutura de transportes sob responsabilidade da Pasta é essencial para a execução da Concorrência.

É preocupante que nem a IN PRESS nem a FSB tenham abordado a situação como um cenário de crise crônica, omitindo-se quanto a ações de prevenção de crise. Desta forma, **não é possível manter a nota atribuída à FSB, sendo necessária a sua minoração** para que seja condizente com a realidade apresentada no certame.

IV.2.2 – Subquesto 2 – Estratégia de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquesto 2**, a subcomissão técnica indicou que haveria sido exposta de forma consistente e de boa defesa dos pontos centrais da Estratégia.



Contudo, a exemplo da IN PRESS, os pontos elencados anteriormente já demonstram que o desconhecimento da real situação da estrutura do MINFRA e mina completamente a Estratégia abordada, de modo que o julgamento proferido pela subcomissão técnica não se sustenta, impondo a minoração da nota da FSB.

Ademais, a FSB não contempla o segmento mais importante neste tipo de abordagem de comunicação, a especializada. A capilaridade e penetração deste meio de comunicação é maior que a própria imprensa nacional e os grandes veículos e comunicação, não a toa, por vezes, são veículos escritos e divulgados por integrantes dos públicos alvos. Sua desconsideração é um fato estarrecedor para uma agência que obteve uma nota tão alta pela subcomissão técnica, de modo que a revisão de sua nota para minorá-la não é apenas necessária, mas imperiosa.

Assim como a IN PRESS, a FSB parece não entender completamente o cenário de crise crônica que é enfrentado na presente proposta, de modo a apresentar soluções que podem, na verdade, representarem riscos à MINFRA.

A FSB sugeriu a criação do seguinte produto:

Um guia de fontes para jornalistas trará identificação e perfil de porta-vozes que possam falar nacional ou regionalmente pelos segmentos representados no Fórum TRC sobre as decisões e as medidas adotadas pelo MINFRA para o setor de transporte rodoviário de cargas.

Isso revela-se inapropriado, uma vez que, em diferentes períodos, dependendo do cenário, de crise ou não, determinada fonte pode não ser adequada para o contato com a mídia. Ainda que um eventual contato com a imprensa se dê com a intermediação da Aescom, a exposição de nomes e cargos num guia distribuído pelo próprio MInfra, credenciando aquelas autoridades/funcionários como fontes, pode vir a ser um erro estratégico, podendo apresentar, inclusive, risco para o órgão. Uma eventual recusa no atendimento, quando eles foram listados como fontes, pode criar um mal-estar.



Deste modo, fica claro que não se trata de uma apresentação com técnica consistente, mas que possui furos essencial para sua elaboração, como a completa e suficiente compreensão da estrutura do MINFRA e a noção de crise crônica, **de modo que se impõe a necessidade de revisão da nota da FSB para minoração da mesma.**

IV.2.3 – Subquesto 3 – Solução de Comunicação Corporativa:

Quando da análise do **Subquesto 3**, a subcomissão técnica entendeu haver um bom alinhamento, mas baixa clareza sobre a exequibilidade das ações propostas.

Esta é, de fato, uma grande preocupação que se vislumbra no Projeto da FSB, uma vez que nos subquestos anteriores, que precisam servir de *background* conforme já foi trabalho, a FSB demonstrou graves falhas para entender tanto a estrutura da MINFRA quando identificar que meios de comunicação possuem maior penetração no público-alvo.

Desta forma, quando se revisita as falhas mencionadas anteriormente, não há falta de clareza, mas a certeza da inexecuibilidade das ações propostas, ficando evidente que o suposto alinhamento se faz de forma equivocada, tornando a Proposta da FSB perigosa para a estratégia desejada pela MINFRA.

Assim, **é impositiva a revisão da nota da FSB para, então minorá-la** de forma a refletir as falhas nela presente.

V – CONCLUSÃO

Com base nos argumentos acima expostos, requer-se que:

- I) a nota da CDN seja majorada para que reflita adequadamente a Proposta por ela fora apresentado;

E

II) que a nota da IN PRESS seja revisada para, ao fim, minorá-la, de modo a refletir a falta de compreensão da estrutura do MINFRA e da situação crônica do objeto licitado, o que resultaram em uma Proposta com graves falhas;

E

III) a FSB seja desclassificada do certame por não observar as regras de apresentação da Proposta e, com isso, ferindo gravemente o princípio da isonomia ao auferir injustificada vantagem para si;

OU

IV) caso não seja este o entendimento desta r. CPL, que a nota da FSB seja revisada para, ao fim, minorá-la, de modo a refletir a falta de compreensão da estrutura do MINFRA e da situação crônica do objeto licitado, o que resultaram em uma Proposta com graves falhas;

Nestes termos,
pede deferimento.

São Paulo, 03 de março de 2020.



CDN COMUNICAÇÃO CORPORATIVA LTDA.
INACIO MUZZI FONSECA
CPF: 163.340.786-15