



ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Licitatório nº 136/2023

Tomada de Preços nº 007/2023

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA.

RECORRENTE: AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA

RECORRIDAS: AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA; TEMPERO PROPAGANDA LTDA e UFFICIO OMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA

DOS FATOS

Trata-se de recurso interposto tempestivamente pela empresa AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA contra as concorrentes AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA; TEMPERO PROPAGANDA LTDA e UFFICIO OMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA na fase de julgamento das propostas técnicas.

A Comissão Permanente de Licitações adota como decisão o parecer Jurídico expedido pela Procuradoria e a manifestação da Comissão Técnica, conforme segue:

Parecer nº 037/2024

Referência: Protocolo n. 31.254/2023 – Documento digital 1Doc

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. TOMADA DE PREÇOS N. 07/2023. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. Com base na análise jurídica e nos elementos coligidos, decide-se pela manutenção da classificação de todas as propostas, uma vez que não há indícios de violação das normas pertinentes à licitação em seus atos decisórios. No entanto, ressalta-se a necessidade da análise pela Comissão Técnica quanto aos elementos que podem afetar a pontuação técnica, levando em consideração os recursos apresentados.



1. Trata-se de recurso administrativo interposto no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Tomada de Preços, sob n. 16/2023, o qual visa a contratação de agência de publicidade e propaganda, conforme estabelecido no edital convocatório e seus anexos.
2. Decorrida a fase de julgamento das propostas técnicas (invólucros nº 01, 02 e 03), as licitantes AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA restaram afastadas do procedimento licitatório em razão do descumprimento do item 6.3.7, inciso IV, do instrumento convocatório, sendo classificada a proposta técnica da licitante UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSА LTDA.
3. Aberta a fase recursal administrativa conforme disposto na alínea "b", do inciso I, do artigo 109, da Lei no 8.666/1993, as licitantes Agência de Publicidade TIG LTDA e Tempero Propaganda LTDA apresentaram tempestivamente os memoriais recursais requerendo a revisão dos atos exarados pela comissão técnica.
4. O escopo dos recursos é a suposta presença de irregularidades na documentação apresentada pelas empresas TEMPERO PROPAGANDA LTDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSА LTDA, que foram consideradas como fundamentais na majoração das suas notas, em afronta ao instrumento convocatório, bem como o ato exarado pela Comissão Técnica em afastar as propostas do plano de comunicação publicitária contidas no invólucro nº 01 (via não identificada) das empresas AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA, devido à falta de justificativa nos textos, em desacordo com as exigências do edital.
5. Em suma, colhe-se do recurso interposto pela AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA os seguintes questionamentos:

Em 01 de fevereiro deste ano, foi aberto procedimento licitatório onde UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSА LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA ME foram credenciadas junto com a Recorrente.



UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA foi classificada em primeiro lugar na licitação.

AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG e TEMPERO PROPAGANDA foram desclassificadas por suposto descumprimento do edital.

UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA infringiu várias cláusulas do edital, como espaçamento entre linhas, consideração de custos internos e honorários, e quantidade de peças excedentes.

UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA não incluiu os custos de veiculação de comerciais de televisão, como exigido pelo edital.

UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA não utilizou os preços de tabela cheia vigentes na data de publicação do aviso de licitação.

UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA omitiu custos de distribuição de cartazes A3.

UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSE LTDA apresentou falhas na formatação do conteúdo e não cumpriu as exigências do envelope 3.

TEMPERO PROPAGANDA LTDA ME também cometeu diversas falhas, incluindo a apresentação de mais peças e mídias do que o permitido pelo edital, além de não cumprir outras exigências.

TEMPERO PROPAGANDA LTDA ME não seguiu as regras de preço e não mencionou os custos de produção de fotos.

TEMPERO PROPAGANDA LTDA ME identificou sua empresa antecipadamente, cometeu erros na formatação de roteiros e não quantificou os profissionais disponíveis para o projeto.



6. Ao final, a Recorrente TIG pleiteou a reclassificação da sua proposta técnica, o afastamento da proponente UFFICIO COMUNICAÇÃO IN SENSÁ LTDA e a manutenção da classificação da proponente TEMPERO PROPAGANDA LTDA ante o descumprimento das regras previstas no presente certame licitatório.

7. Por sua vez, a licitante TEMPERO PROPAGANDA LTDA aduz em sede recursal:

A decisão de desclassificação da sua proposta técnica foi indevida, argumentando que o alinhamento do Plano apresentado está justificado.

Critério de desclassificação baseado em parágrafos, que se aplicado rigorosamente, resultaria na desclassificação de todas as licitantes.

Apelo ao Princípio da Isonomia para manter a igualdade de tratamento entre os licitantes. Sugestão de reversão da sua desclassificação para manter a equidade.

Contesta o descumprimento do edital pela agência Ufficio Comunicação In Sensa Ltda., que pode resultar em sua desclassificação, conforme previsto no item 6.4.2 do Edital, tais como:

- a) Não atendimento aos requisitos de apresentação da Proposta Técnica, como falta de texto justificado e espaçamento simples entre linhas;*
- b) Descumprimento do item 6.3.5.2 ao apresentar custos internos na proposta;*
- c) Divergências nos valores apresentados em relação às tabelas oficiais dos veículos;*
- d) Apresentação excessiva de itens não solicitados na Capacidade de Atendimento;*
- e) Apresentação inadequada de textos no Repertório, focando em um único cliente;*
- f) Omissão na precificação de roteiros para comerciais na TV;*
- g) Erro nas margens dos documentos apresentados; e por fim,*
- h) Solicita a reversão da desclassificação da Recorrente (Tempero Propaganda Ltda.) e a desclassificação da agência Ufficio Comunicação In Sensa Ltda. pelos motivos expostos.*

8. Sobreveio aos autos contrarrazões dos recursos interpostos.



9. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

10. Compulsado o expediente e sopesada a matéria delineada, onde estão sendo avaliadas o cumprimento dos requisitos do edital pelas licitantes interessadas. Em sede recursal, as empresas Agência de Publicidade TIG LTDA, TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO parecem ter cometido uma série de irregularidades que podem levá-las à desclassificação.

11. A UFFICIO COMUNICAÇÃO parece ter desrespeitado várias exigências do edital, como o espaçamento entre linhas, o custo de veiculação de comerciais de televisão, a utilização de mídias além do permitido, entre outros. Essas falhas indicam uma não conformidade significativa com os termos do edital, o que pode justificar sua desclassificação.

12. Por outro lado, a TEMPERO PROPAGANDA também parece ter infringido várias regras, como apresentar mais peças e mídias do que o permitido, não utilizar os preços vigentes na data de publicação do aviso de licitação, omitir custos de produção de fotos e não fornecer informações detalhadas sobre os profissionais disponíveis.

13. Já a empresa AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA restaram afastadas por não apresentarem o texto devidamente justificado na proposta técnica referente ao plano de comunicação publicitária, conforme exigia o item 6.3.7, IV do instrumento convocatório.

14. Em resumo, as empresas parecem ter cometido uma série de irregularidades que podem afetar sua elegibilidade para prosseguimento na licitação. A decisão final dependerá da gravidade das violações e da política de aplicação das regras do edital em busca da proposta mais vantajosa pela Administração sem violar a competitividade do certame.

¹ *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*



15. De início, quanto aos possíveis elementos alegados sobre a identificação das propostas técnicas na “via não identificada” das licitantes TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO, indica-se que a contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública, intermediada por agências de propaganda, é regulamentada pela Lei nº 12.232/10. Esta legislação, em seu artigo 6º, incisos IX a XIII, estabelece a obrigatoriedade da padronização dos elementos formais dos planos de comunicação.

Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do [art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#), com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

[...]

IX - o formato para apresentação pelos proponentes do plano de comunicação publicitária será padronizado quanto a seu tamanho, a fontes tipográficas, a espaçamento de parágrafos, a quantidades e formas dos exemplos de peças e a outros aspectos pertinentes, observada a exceção prevista no inciso XI deste artigo;

[...]

XIII - será vedada a aposição ao invólucro destinado às informações de que trata o art. 8º desta Lei, assim como dos documentos nele contidos, de informação, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que identifique a autoria do plano de comunicação publicitária, em qualquer momento anterior à abertura dos invólucros de que trata o § 2º do art. 9º desta Lei;²

² Art. 9º As propostas de preços serão apresentadas em 1 (um) invólucro e as propostas técnicas em 3 (três) invólucros distintos, destinados um para a via não identificada do plano de comunicação publicitária, um para a via identificada do plano de comunicação publicitária e outro para as demais informações integrantes da proposta técnica.

[...]

§ 2º A via identificada do plano de comunicação publicitária terá o mesmo teor da via não identificada, sem os exemplos de peças referentes à ideia criativa.



16. Esta medida visa garantir que os **avaliadores técnicos não tenham conhecimento da identidade dos licitantes**, evitando assim qualquer favorecimento ou direcionamento no julgamento das propostas técnicas. Portanto, todos os licitantes são exigidos a apresentar seus planos de comunicação com a mesma fonte, tamanho, espaçamento, quantidade e formatos de peças, conforme exemplificado na legislação.

17. No mesmo sentido, o instrumento convocatório estabelece, em seu item 6.3.9, a vedação de qualquer elemento que possa identificar o proponente antes ou após a abertura do Envelope nº 01, que contém a versão não identificada da Proposta Técnica – Plano de Comunicação Publicitária.

18. Conforme evidenciado, essa regra deve ser aplicada exclusivamente ao invólucro da “via não identificada”, pois as informações constantes nesse envelope não devem apresentar elementos identificadores da autoria publicitária, garantindo que os responsáveis pela avaliação técnica não conheçam a identidade dos licitantes, prevenindo assim qualquer favorecimento ou direcionamento no julgamento das propostas técnicas.

19. Ao examinar os autos, nota-se nos documentos fornecidos, que no Plano de Comunicação Publicitária “CAÇADOR UMA CIDADE QUE PENSA NO FUTURO” e “CAÇADOR DOS NOSSOS SONHOS A CIDADE QUE TODOS QUEREMOS”, às fls. 362/363 e 374/375 dos autos, a indicação dos caracteres “-” e “*” para indicar o início de cada frase do roteiro de VT e Spot Rádio e outra com espaçamentos simples entre as frases.

20. No entanto, a questão da suposta identificação da “via não identificada” parece não estar clara no presente caso, pois quando a legislação e o instrumento convocatório estabelecem que a “via não identificada” não pode conter qualquer elemento identificativo, obviamente estão se referindo a um elemento inserido intencionalmente para identificar inequivocamente a proposta do licitante.

21. Isso se deve ao fato de que, primeiramente, a comissão técnica avalia o plano de comunicação e encaminha à comissão especial de licitação as propostas, juntamente com as planilhas de pontuação e as justificativas escritas das razões que a embasam. Somente após essa etapa, é



então aberto o envelope da "via identificada", contendo os critérios para a avaliação do resultado geral das propostas técnicas (conforme o inciso VII do §4º do art. 11 da Lei Federal nº 12.232/10).

22. O envelope nº 01 (via não identificada) foi encaminhado à Comissão Técnica em 20/02/2024, enquanto a abertura do envelope nº 02 (via identificada) ocorreu em 05/03/2024 pela Comissão Especial de Licitação, ou seja, 14 dias antes do conhecimento das autorias.

23. Portanto, a identificação dos licitantes com base nas informações apresentadas no invólucro nº 01 da "via não identificada" só se tornou possível com a abertura do invólucro nº 02, que continha a "via identificada" do Plano de Comunicação em 05/03/2024, quando a Comissão Técnica já havia avaliado e pontuado as propostas técnicas da "via não identificada".

24. Ademais, os caracteres identificados no plano publicitário e os espaçamentos, mencionados no recurso, estão inseridos em um contexto gramatical, sem que isso caracterize imediatamente a identificação do licitante.

25. Por outro lado, no que concerne à desclassificação das propostas técnicas dos planos de comunicação publicitária "CAÇADOR UMA CIDADE QUE PENSA NO FUTURO" e "CAÇADOR NOS TRILHOS DE AMANHÃ: QUALIDADE DE VIDA PARA TODOS", por alegadamente não atenderem ao item 6.3.7, inciso IV, do edital - onde a Comissão Técnica considerou que os *"textos justificados devem ter todas as linhas com a mesma largura, independentemente da quantidade de palavras daquela linha. No caso, as duas propostas trazem textos com algumas linhas menores"* - tal razão que levou à exclusão de 02 (duas) das 03 (três) propostas devem ser analisada com cautela, a fim de não restringir a competitividade do certame.

26. Isso porque, não obstante a obrigação de se observar o princípio constitucional da isonomia e da vinculação da Administração Pública e dos participantes ao ato convocatório, **"deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando exigências instrumentais"**. A apresentação de documentos, o preenchimento de formulários, a elaboração das propostas não se constitui em



condutas ritualísticas. [...] Todas as exigências são o meio de verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa.”³

27. Nesse ponto, ao analisar as propostas publicitárias das empresas AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA E TEMPERO PROPAGANDA LTDA que foram desclassificadas, não se observa violação às regras editalícias, uma vez que os textos foram devidamente justificados, como enfatizado pelas licitantes em seus recursos.

28. Em relação à formatação do conteúdo das propostas técnicas (Plano de Comunicação Publicitária e Conjunto de Informações), constatou-se que os proponentes TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO não seguiram estritamente as exigências de padronização na apresentação do plano. Entretanto, é importante ressaltar que, mesmo diante dessa constatação, baseada em uma interpretação de formalismo excessivo e injustificado, critério de julgamento proibido pela jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça, as propostas não devem ser desclassificadas.

29. Nesse sentido, formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes.⁴

30. Quanto às alegadas irregularidades cometidas pelas licitantes TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO, como a vinculação de custos internos e honorários aos serviços dos fornecedores, bem como possíveis erros na indicação da ideia criativa com mais peças do que o permitido no edital e na precificação dos valores para a elaboração do "briefing", devem ser avaliadas pela Comissão Técnica sob a perspectiva de saber se tais irregularidades apontadas em sede recursal prejudicaram ou influenciaram a avaliação e pontuação técnica das propostas.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed., São Paulo: Dialética, 2016, p. 1001.

⁴ STJ. MS n. 5.418/DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo. Primeira Turma. DJU: 01/06/1998



31. Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e julgamento objetivo, norteadores dos procedimentos licitatórios, são de observância obrigatória pelo gestor público, todavia, devem ser sopesados com outros princípios, igualmente importantes, a exemplo da razoabilidade, da economicidade, do formalismo moderado e da **obtenção da proposta mais vantajosa para a administração**.

32. Dessa forma, o cerne da análise das razões recursais pela Comissão Técnica deve se concentrar no efetivo prejuízo aos licitantes e/ou à Administração. Na ausência de dano, não há base para anulação do julgamento, procedimento, inabilitação de licitantes ou desclassificação de propostas por simples omissões ou irregularidades. *"Não se decreta nulidade onde não houve dano para qualquer das partes".⁵*

33. Em outras palavras, se as pontuações técnicas foram avaliadas dentro do contexto da finalidade almejada para a contratação, independentemente das irregularidades constatadas sem que isso tenha beneficiado um ou outro licitante, não há violação das normas afins da licitação. A finalidade do procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, onde o estrito cumprimento das regras do edital deve determinar o vencedor da licitação.

34. Portanto, considerando o princípio da razoabilidade e a finalidade da norma, **que é garantir a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração sem infringir a competitividade e a isonomia do certame**, não há justificativa para a desclassificação das propostas das empresas AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA.

35. Além disso, não foram identificadas irregularidades significativas nas falhas de formatação das propostas técnicas das licitantes TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO em relação à indicação de caracteres e espaçamentos simples que justifiquem sua exclusão, o que poderia prejudicar a competitividade do certame. Assim, recomenda-se que as propostas em questão sejam

⁵ STF. ROMS n. 23.714/DF, Rel. Mini. Sepúlveda Pertence. Primeira Turma. DJU: 13/10/00



consideradas válidas, seguindo o processo licitatório conforme os termos estabelecidos no edital de convocação.

36. Quanto aos demais quesitos apontados em sede recursal nas propostas das licitantes TEMPERO PROPAGANDA e UFFICIO COMUNICAÇÃO, como o erro na precificação dos valores para a elaboração do "briefing" e a indicação de peças e mídias além das permitidas no edital, tais condições devem ser analisadas pela Comissão Técnica.

37. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 14 de junho de 2024.

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903

E a Manifestação da Comissão Técnica:

Decisão da Comissão Técnica
Processo licitatório nº 16/2023

RECURSO ADMINISTRATIVO. TOMADA DE PREÇOS N.
07/2023. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE E



PROPAGANDA. FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS.

Trata-se da resposta a recurso administrativo ao procedimento licitatório, realizado na modalidade Tomada de Preços, sob n. 16/2023, o qual visa a contratação de agência de publicidade e propaganda, conforme estabelecido no edital convocatório e seus anexos.

Diante das manifestações recursais por parte das três agências licitantes (Agência de Publicidade TIG LTDA, Tempero Propaganda LTDA e Ufficio Comunicação In Sensa Ltda), esta comissão técnica, formada pelos servidores públicos Samuel Gomes e Rafael Seidel, além do jornalista Adriano Ribeiro, escolhida através de sorteio público, decide que:

- Uma nova análise minuciosa das peças levou em consideração que os supostos elementos identificadores, como exemplo a justificação ou símbolos (* e -) não violaram nenhuma regra editalícia sendo que, desta forma, não se restringe a competitividade do certame;

- A vinculação de custos internos e honorários aos serviços dos fornecedores, bem como possíveis erros na indicação da ideia criativa com mais peças do que o permitido no edital e na precificação dos valores para a elaboração do "briefing", não prejudicaram ou influenciaram, de forma alguma, a avaliação e pontuação técnica das propostas. Isso restou demonstrado pelo fato de que as notas foram atribuídas da mesma forma, fornecendo assim, uma tabela classificatória para as três empresas licitantes;

- Por conta disso, e considerando o princípio da razoabilidade e a finalidade da norma, que é garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, esta Comissão Técnica não vislumbra motivo para a desclassificação das propostas em questão. Consequentemente, julga-se improcedente qualquer alegação nesse sentido.

- Da mesma forma, com apelo ao Princípio da Isonomia, para manter a igualdade de tratamento entre os licitantes, esta Comissão decide por reverter a desclassificação das licitantes TIG e Tempero, aplicada no julgamento técnico, para manter a equidade.

Sendo assim, acompanhando o que definiu o Parecer nº 37/2024, da Procuradoria Geral do Município, esta Comissão Técnica recomenda que todas as propostas em questão sejam consideradas válidas, prosseguindo-se com o processo licitatório conforme os termos estabelecidos no edital de convocação, mantendo-se as notas atribuídas a cada uma delas e a sua classificação.

Encaminhamos agora para a decisão final por parte da Comissão Permanente de Licitação.



É o que decide esta Comissão Técnica.

Caçador, 18 de junho de 2024.

Adriano Ribeiro

Rafael Seidel

Samuel Gomes

DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto sem nada mais evocar, a Comissão Permanente de Licitações CONHECE do recurso interposto pelas licitantes AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA, por sua tempestividade, e no mérito decide pela improcedência da desclassificação das licitantes AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA e TEMPERO PROPAGANDA LTDA. E mantendo a classificação da licitante UFFICIO OMUNICAÇÃO IN SENSU LTDA. Sendo assim todas as três licitantes AGÊNCIA DE PUBLICIDADE TIG LTDA; TEMPERO PROPAGANDA LTDA e UFFICIO OMUNICAÇÃO IN SENSU LTDA, estão CLASSIFICADAS no que se refere às propostas técnicas, e desta forma seguem no certame.

Portanto, nos termos do art. 109, inciso I e § 4º da Lei de Licitações, encaminho os Autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Caçador, SC, 26 de junho de 2024



SILVANA SCHMIDT

Presidente da Comissão Permanente de Licitações

LUCAS PARIZZOTTO ROSSI

Membro da Comissão Permanente de Licitações