

## **RECURSO**

ORIGEM: COFECON

INTERESSADO: RADIOLA PROPAGANDA E PUBLICIDADE

**EMENTA:** LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS Nº 1/2016. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE MARKETING E PUBLICIDADE. RECURSO. EMPRESA RADIOLA PROPAGANDA E PUBLICIDADE.

### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

Inicialmente, cumpre registrar que o Edital estabelece, em seu item 13.3, que eventuais recursos referentes à presente Tomada de Preços deverão ser interpostos no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

Como a segunda Sessão foi realizada no dia 10 de maio de 2016 (terça-feira), o termo final para a interposição dos recursos pelos licitantes foi o dia 17 de maio de 2016 (terça-feira), sendo, portanto, tempestivo o recurso da empresa, já que este foi apresentado no dia 16.05.2016.

### **II. DA SÍNTESE**

A Interessada afirma que o edital estipulou regras quanto à formatação das propostas apresentadas no invólucro 1, de modo que fosse preservado o caráter isonômico da licitação, argumentando que o descumprimento destas regras poderia resultar em identificação da proposta.

A seguir, passa a apresentar as irregularidades cometidas pela agência I Comunicação no invólucro 1. A primeira delas seria a separação de parágrafos por meio de espaçamento entre linhas; a segunda seria o não atendimento ao item 4.1.1.3, por não ter se limitado à exposição da listagem das peças no item “Ideia Criativa”.

Uma terceira irregularidade seria o descumprimento do limite de dez peças publicitárias apresentadas pela agência I Comunicação ao apresentar uma sequência de posts de facebook, sendo que esta sequência deveria contar como três peças e não apenas como uma. Argumenta, ainda, que a sequência de três peças não consta da listagem exigida no item 4.1.1.3, alínea a.

A agência argumenta ainda que o invólucro 3 e seus documentos não poderiam ter qualquer elemento que permitisse a identificação da proponente antes da abertura do invólucro 2. Argui que a capacidade de atendimento deveria ter sido apresentada exclusivamente na forma de textos, conforme resposta dada à pergunta 19 da segunda rodada de questionamentos e que a apresentação de currículos apresenta diagramação especial e fotos dos funcionários e do escritório.

Quanto ao repertório, a agência afirma que a concorrente I Comunicação extrapolou novamente o limite de peças estabelecido no edital, argumentando que cada uma das peças apresentadas se refere a um conjunto de peças, ou seja, um kit.

Diante da argumentação, a agência requer que a agência I Comunicação seja desclassificada, declarando-se a agência Radiola como primeira colocada na soma dos invólucros 1 e 3.

A agência I Comunicação apresentou suas contrarrazões, argumentando que os três posts sequenciais de facebook são parte de uma mesma campanha, uma vez que contêm a mesma identidade visual e carregam os conceitos chave.

Aponta ainda que no item 4.1.2 do edital não há nenhum dispositivo que proíba a apresentação da capacidade de atendimento com uso de fotos e que outras empresas fizeram o mesmo – citando, como exemplo, a Azê – e que mesmo apresentando a relação dos principais clientes, a quantificação e qualificação, sob forma de currículo resumido dos profissionais, as instalações, a infraestrutura e os recursos materiais, a sistemática de atendimento e a discriminação das informações de marketing e comunicação, a agência foi penalizada.

Argumenta ainda que não procede a acusação de que o não cumprimento de exigências de formatação implicaria na possibilidade de identificação da agência e questiona por que esta identificação não foi realizada em ata pela agência Radiola.

Afirma também que, quanto à exigência do recuo em parágrafos e linhas subsequentes, a própria recorrente se contradiz afirmando que esta obrigatoriedade não tem a ver com recuo e sim com a separação dos parágrafos por meio da inclusão de linhas em branco. Argumenta que o edital trata de recuo, mas não de espaçamentos entre parágrafos. Diz ainda que nem mesmo a agência Radiola conseguiu cumprir os formalismos que ora invoca a fim de requerer a eliminação da agência I Comunicação.

Argumenta que não foi a única empresa a apresentar a descrição de cada peça dentro do contexto da licitação e que tal indicação não viola nenhuma norma do edital.

Por fim, destaca que a pontuação dada pela subcomissão técnica foi coerente, tendo em vista que não houve indicação de pontuação máxima para nenhuma empresa participante e que ainda falta a abertura dos envelopes de preço e dos documentos de habilitação.

É a síntese.

### **III. DA ANÁLISE**

O edital, visando à padronização das propostas e à não identificação do conteúdo do invólucro 1, estabeleceu regras de formatação que a recorrente alega não terem sido seguidas pela agência I Comunicação. Quanto a esta irregularidade, a Subcomissão Técnica decidiu não tomar nenhuma medida, por tratar-se de erros formais e por entender que as falhas de

formatação não implicavam em identificação das propostas, nem comprometiam a lisura do processo. O edital respalda esta decisão no item 11:1.2.2:

11.1.2.2 – A Comissão Permanente de Licitação e a Subcomissão, conforme o caso, poderão, no interesse do COFECON, relevar omissões puramente formais nas Propostas e nos Documentos de Habilitação apresentados pelas licitantes, desde que não comprometam a lisura e o caráter competitivo desta tomada de preços e possam ser sanadas no prazo a ser fixado pela Comissão Permanente de Licitação.

Ainda no que diz respeito à possibilidade de identificação das propostas, a Subcomissão Técnica encontrou uma proposta cuja identificação era possível – a da agência Área – e realizou a devida desclassificação. Ainda assim, não houve por parte da Subcomissão qualquer parcialidade no julgamento de todos os itens do Plano de Comunicação da referida agência e os formulários com as notas atribuídas encontram-se dentro do processo.

A segunda irregularidade da qual se queixa a recorrente refere-se ao conteúdo da Ideia Criativa. O edital estabelece que:

4.1.1.3. Ideia Criativa: apresentação pela licitante de campanha publicitária destinada a corporificar objetivamente sua proposta de solução do problema específico de comunicação, conforme explicitado em sua estratégia de comunicação publicitária.

a) apresentará relação de todas as peças integrantes da campanha, incluídas as eventuais reduções e variações de formato e as peças que eventualmente extrapolarem o limite previsto na alínea a do subitem 4.1.1.3.1.

b) apresentará exemplos de peças que corporifiquem objetivamente a proposta de solução do problema específico de comunicação.

4.1.1.3.1. Os exemplos de peças:

a) estão limitados a dez, independentemente do meio de divulgação, do tipo ou característica da peça;

b) podem ser apresentados sob a forma de roteiro, leiaute e story-board impressos, para qualquer peça, e de “monstro”, para rádio e internet;

c) só serão aceitos finalizados em caso de não mídia;

d) apresentados como parte de um kit serão computados individualmente no limite de que trata a alínea a do subitem 4.1.1.3.1.

Alega a recorrente que a agência I Comunicação não atendeu ao item 4.1.1.3 por não ter se limitado à exposição da listagem das peças no item Ideia Criativa. Muito embora o edital estabeleça a obrigatoriedade de estabelecer a listagem de peças e os exemplos de peças, em nenhum momento restringe o conteúdo apenas a estes componentes. Embora não se trate do mesmo item, uma mesma ideia foi objeto de pergunta por ocasião da terceira rodada de questionamentos apresentados ao Cofecon:

1. Conforme o item 4.2 do edital: “O texto pertinente ao Plano de Comunicação Publicitária está limitado a oito páginas, ressalvado que não serão computadas nesse limite: - as páginas utilizadas eventualmente apenas para separar os textos dos quesitos; - a página com a relação prevista na

alínea a do item 4.1.1.3, os roteiros das peças de que trata a alínea b do item 4.1.1.3 (ideia criativa); - e os textos, tabelas, gráficos e planilhas referentes às alíneas a e b do item 4.1.1.4 (estratégia de mídia e não mídia).

Pergunta: se: se componentes do item 4.1.1.4 (texto, tabela, gráfico e planilha) devem ser desconsiderados da contagem de 8 páginas do plano não identificado, logo a estratégia de mídia não será computada. Nosso entendimento está correto?

Resposta: Conforme o item 3.1.2.2, a Proposta Técnica: Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada contempla Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia. É deste Plano de Comunicação que o edital trata no item 4.2 quando limita o conteúdo a oito páginas, abrindo exceção para tabelas, gráficos, planilhas e outros textos.

O questionamento aplicava-se à Estratégia de Mídia e Não Mídia, perguntando se seria correto desconsiderá-la do limite de oito páginas. A resposta foi que o Plano de Comunicação, com oito páginas, deveria conter os quatro itens. Embora o edital tenha listado as exceções à contagem de páginas, a Estratégia de Mídia e Não Mídia não se restringia aos itens listados nas exceções.

O mesmo vale para a Ideia Criativa. A listagem estipulada pela alínea “a” do item 4.1.1.3 e as peças estipuladas pela alínea “b”, não fazem parte da contagem de páginas. Qualquer outro conteúdo do plano estaria sujeito à contagem de páginas, como de fato esteve o conteúdo apresentado pela agência I Comunicação.

Uma terceira irregularidade apresentada pela recorrente é o descumprimento do limite de dez peças publicitárias apresentadas pela agência I Comunicação ao apresentar uma sequência de posts de facebook. A contagem de peças está assim estabelecida:

- 1) Aplicativo;
- 2) Anúncio de página simples;
- 3) Hotsite;
- 4) Storyboard;
- 5) Anúncio de página dupla;
- 6) E-mail marketing;
- 7) Banner LinkedIn;
- 8) Banner Uol;
- 9) Mídia de elevador;
- 10) Sequencial posts Facebook.

A peça 8, Banner Uol, consiste de duas imagens, mas se trata de uma peça apenas; a peça 9, Mídia de elevador, consiste em quatro imagens, sendo uma delas a figura que ilustra como as pessoas dentro do elevador estarão vendo o anúncio, enquanto as outras três são variações de uma mesma peça acrescentando-se o texto.

A peça 10, sequencial de posts para o facebook, apresenta três imagens. Todas apresentam a mesma identidade visual, mas as imagens são diferentes entre si, com leiaute e figuras próprias, demandando um novo trabalho de criação.

Desta forma, a Subcomissão entende que os itens 1 a 9 compreendem 9 peças diferentes, e que o item 10 compreende três peças, extrapolando o limite estipulado no edital. Por esta razão, a Subcomissão decide penalizar a agência I Comunicação com a perda de 1/10 da pontuação atribuída no quesito Ideia Criativa.

A recorrente alega ainda que o sequencial de posts para facebook em questão não se encontra na listagem de peças exigida pelo edital. Apoia esta argumentação no fato de que no conteúdo da página 5, o item “Página do Facebook” contará com “um segundo post patrocinado”. Ocorre que o item presente à página 5 trata de peças não corporificadas; uma vez que o sequencial de posts de facebook foi devidamente corporificado e apresentado entre os exemplos de peças, não há motivo para que esteja presente naquele item. Tal peça encontra-se presente na página 4, na seção que traz as peças corporificadas, e diz o seguinte:

Os posts também trarão mensagens que mostram como o conhecimento do economista pode fazer a diferença na vida das pessoas. Está prevista a veiculação de três publicações, onde a primeira homenageia a categoria com o texto “Das pequenas às grandes decisões conte com o economista”; a segunda procura despertar a curiosidade do público com a mensagem “Você ‘abe o quanto a economia afeta o seu dia?’”, sendo apoiada por um texto que divulga o hotsite da campanha, com dicas para ajudar no planejamento financeiro; e a terceira convida o usuário a conhecer o aplicativo desenvolvido pelo Cofecon.

Logo, não procede a alegação de que o conteúdo não se encontra na listagem de peças exigida pelo edital. O teor da descrição aplica-se às três peças apresentadas e não apenas à peça indicada pela recorrente.

Quanto à acusação de que a agência utiliza fotos para apresentar sua equipe profissional no invólucro 2, mesmo relevando a falha da recorrente (por tratar-se do invólucro 3 e não do invólucro 2), não há qualquer proibição do edital neste sentido. O conteúdo da capacidade de atendimento é definido pelo item 4.1.2 do edital:

4.1.2. Capacidade de Atendimento: textos em que a licitante apresentará:

- a) relação nominal dos principais clientes atuais da licitante, com a especificação do início de atendimento de cada um deles;
- b) a quantificação e a qualificação, sob a forma de currículo resumido (no mínimo, nome, formação e experiência), dos profissionais que serão colocados à disposição da execução do contrato, discriminando-se as áreas de estudo e planejamento, criação, produção de rádio e TV, produção gráfica, mídia e atendimento;
- c) as instalações, a infraestrutura e os recursos materiais que serão colocados à disposição para a execução do contrato;
- d) a sistemática de atendimento discriminará os prazos a serem cumpridos pelo licitante, na execução do contrato, incluídos os prazos a serem praticados, em condições normais de trabalho, na criação de peça avulsa ou de campanha e na elaboração de plano de mídia;

e) a discriminação das informações de marketing e comunicação, das pesquisas de audiência e da auditoria de circulação e controle de mídia que colocará regularmente à disposição do COFECON, sem ônus adicional, durante a execução do contrato.

O edital dispõe que a capacidade de atendimento será apresentada em textos nos quais a licitante apresentará todos os itens exigidos. No item Capacidade de Atendimento apresentado pela agência I Comunicação, os textos encontram-se presentes. O edital não autoriza nem proíbe o uso de fotos e a presença ou não dessa não foi levada em consideração pela Subcomissão Técnica.

Quanto à apresentação do repertório, a argumentação da recorrente procede. A agência I Comunicação apresentou dez campanhas, quando o edital, no item 4.1.3, trata de dez peças:

4.1.3. Repertório: apresentação, sob a forma de peças e respectivas fichas técnicas, de um conjunto de trabalhos, concebidos e veiculados/distribuídos/exibidos/expostos pela licitante.

4.1.3.1. Poderão ser apresentadas até dez peças, independentemente do meio de divulgação, do tipo ou característica da peça.

As campanhas apresentadas pela agência I Comunicação em seu Repertório foram as seguintes:

- 1) Congresso de Dermatologia 2013;
- 2) Campanha do Dia do Fonoaudiólogo – Ivete Sangalo;
- 3) Campanha Fonoaudiologia Educacional – CFFA;
- 4) Campanha Viver Melhor – Sistel;
- 5) Campanha Prêmio MPT de Jornalismo 2014;
- 6) Campanha Prêmio MPT de Jornalismo 2015;
- 7) Consocial – CGU;
- 8) Sistema Artas;
- 9) Campanha Dia do Fonoaudiólogo – Fono transforma vidas;
- 10) Campanha de 50 Anos de Valorização do Bibliotecário.

Algumas das campanhas apresentam a mesma identidade visual e as mesmas imagens, mesmo apresentando peças diferentes (por exemplo, cartaz e folder). Assim sendo, realizando-se uma análise individual em cada campanha, obtém-se que:

- a) Na campanha 1, há cartaz, filipeta e folder com a mesma identidade visual, mas há um folder e dois posts de facebook com imagens bem diferentes;
- b) Na campanha 2 há a preservação de uma mesma identidade visual e imagens;
- c) Na campanha 3 há a preservação de uma mesma identidade visual e imagens;
- d) Na campanha 4 há a preservação de uma mesma identidade visual e imagens;



- e) Na campanha 5 há um jogo de painéis do evento seguindo a mesma identidade visual e, embora tenham mensagens diferentes, podem ser considerados uma mesma peça; uma camiseta com a mesma logomarca; o convite, porém, é uma peça diferente das demais.
- f) A campanha 6, de uma edição seguinte do mesmo evento, traz várias peças com a mesma identidade visual e um convite que, apesar de trazer alguns elementos em comum, diferencia-se das outras peças.
- g) A campanha 7 traz apenas uma peça;
- h) A campanha 8 traz um VT, posts de facebook e um informe, caracterizando peças diferentes;
- i) Há diferenças entre as peças; o cartaz e o e-mail marketing seguiram a mesma linha visual, enquanto os posts de facebook apresentaram outra linha diferente;
- j) Há peças diferentes inclusive na linguagem visual.

A Subcomissão decide realizar uma recontagem de peças, fazendo-a da seguinte maneira:

- a) Campanha 1: quatro peças diferentes;
- b) Campanha 2: uma peça;
- c) Campanha 3: uma peça;
- d) Campanha 4: uma peça;
- e) Campanha 5: o jogo de painéis sendo uma peça, a camiseta sendo uma peça e o convite sendo uma peça.

Atinge-se neste momento o limite de dez peças; uma vez atingido o limite, desconsidera-se o conteúdo excedente. Sendo cinco campanhas consideradas e cinco campanhas desconsideradas, a Subcomissão Técnica decide penalizar a agência I Comunicação com a perda de 50% dos pontos obtidos no quesito Repertório.

Por fim, alega a empresa que não foram considerados os apontamentos levantados na Ata da primeira Sessão, e que diziam respeito a apresentação formal das propostas das outras licitantes.

Todavia, nesse ponto a alegação da empresa não merece prosperar, haja vista que eventuais inconformidades quanto aos aspectos meramente formais não tem o condão de desclassificar as propostas dos licitantes, especialmente pelo fato de não ter acarretado prejuízos à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa.

As exigências de formatação preconizadas no Edital ou nas respostas aos questionamentos deram-se apenas com o intuito de padronizar as propostas e seus conteúdos, e desclassificar as empresas licitantes em decorrência de falhas ou erros meramente formais e sem substância vai de encontro ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade preconizada no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido é o entendimento do TCU acerca de erros ou falhas formais que não alteram a substância das propostas. Vejamos:

Observe, ao proceder ao julgamento de licitações na modalidade pregão eletrônico, o procedimento previsto no § 3º do art. 26 do Decreto nº 5.450/2005, quando verificado, nas propostas dos licitantes, erros ou falhas formais que não alterem sua substância, devendo, nesse caso, sanar de ofício as impropriedades, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível aos demais licitantes, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.

**Acórdão 2564/2009 Plenário**

A existência de falhas formais em procedimentos licitatórios, que não tragam prejuízos à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, não ensejam sua nulidade.

**Acórdão 2586/2007 Primeira Câmara (Sumário)**

A existência de falhas formais em procedimentos licitatórios, que não tragam prejuízos à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, não enseja a sua nulidade.

**Acórdão 2469/2007 Plenário (Sumário)**

#### **IV. DA CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, à luz dos fundamentos e documentação trazidos à baila, com as devidas observações e o apoio na legislação, a Comissão Permanente de Licitação do COFECON **conhece do recurso apresentado e julga parcialmente procedente o recurso**, para: 1) não penalizar a agência I Comunicação quanto ao descumprimento da formatação determinada; 2) não penalizar a agência I Comunicação quanto ao conteúdo da Ideia Criativa; 3) penalizar a agência I Comunicação em 10% da pontuação no quesito Ideia Criativa, reduzindo a pontuação de 17,67 pontos para 15,91 pontos, por apresentar um excesso de peças; 4) não penalizar da agência I Comunicação quanto ao uso de fotos na apresentação da Capacidade de Atendimento; 5) penalizar a agência I Comunicação em 50% da pontuação no quesito Repertório, reduzindo a pontuação de 8,00 pontos para 4,00 pontos.

Com a decisão, a nova nota da agência I Comunicação passa a ser de 79,91 pontos.

Brasília-DF, 2 de junho de 2016.

**BIANCA LOPES ANDRADE RODRIGUES**  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação do COFECON