



PETRÓPOLIS PREFEITURA

Processo Administrativo 15.598/23
Concorrência Pública nº 6/2023/Gabinete do Prefeito
Contratação de Serviços de Publicidade Prestados por Intermédio de Agência de Propaganda

Subcomissão técnica ATA DA 5ª REUNIÃO DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA

Análise de recurso - empresa concorrente - E3 Comunicação Integrada Ltda.
Análise de Contrarrazões - empresa concorrente - Danza Estratégia e Comunicação

No dia 19 de janeiro de 2024, às 10h, em sala reservada no prédio-sede da Prefeitura de Petrópolis, a Subcomissão Técnica da Concorrência Pública 06/2023, atendendo à convocação da Secretaria de Administração e de Recursos Humanos, reuniu-se para a análise do Recurso Administrativo da empresa E3 COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA (E3) e das contrarrazões da empresa DANZA ESTRATÉGIA E COMUNICAÇÃO LTDA (DANZA), quanto ao julgamento do Invólucro 3 das Propostas Técnicas dos licitantes concorrentes da CP 06/23, conforme ATA da 4ª Reunião da Subcomissão Técnica.

Segue a ata da reunião. Em 34 páginas, numeradas e assinadas.

*Recebido em
07/02/24
AF*

Introdução

De início, a Subcomissão Técnica quer afirmar a certeza absoluta de que o resultado do julgamento das Propostas Técnicas da CP 06/23 atendeu a todos os critérios previstos pelo Edital e documentos anexos, bem como às regras da lei 12232/2010.

A Subcomissão Técnica também está convicta de que conseguiu encontrar a Proposta Técnica mais vantajosa para a contratação do objeto da CP 06/23.

A Subcomissão Técnica ratifica, nesta oportunidade, as decisões constantes da ata de sua 4ª reunião, contendo todas as explicações quanto ao julgamento do Invólucro 3, acompanhado das planilhas com as pontuações e de todas as justificativas escritas com a devida motivação

[Handwritten signatures]

fundamentada da razão de cada nota que foi atribuída.

A Subcomissão Técnica reafirma que não transgrediu a qualquer dos princípios que devem ser respeitados e aplicados nas licitações públicas, principalmente quanto à vinculação ao edital, à transparência e à isonomia do julgamento dos trabalhos dos participantes, confirmando, desde já, as notas e as pontuações apuradas na ocasião em avaliação técnica que respeitou todas os ritos previstos na legislação de regência.

A seguir, a Subcomissão Técnica responderá ao recurso administrativo da E3, rebatendo os pontos argumentados pela empresa licitante recorrente e demonstrando que os questionamentos apresentados não contêm razão de natureza técnica para justificar qualquer alteração no resultado concluído do exame da Propostas Técnica, devendo ser rejeitados no mérito todos os pedidos que foram formulados, mantendo-se sem reparos as decisões relacionadas aos invólucros 1 e 3 da presente licitação.

Também será analisado na parte final da presente manifestação o documento de contrarrazões da empresa DANZA, que se concentrou, principalmente, em contrapor argumentos às pretensões da recorrente E3 de anular o certame sob a alegação de ilegalidades praticadas pela Subcomissão Técnica.

Breve resumo e contexto

Para dar sequência à análise do recurso, antes de mais nada, é necessário contextualizar a situação nos seus aspectos relevantes.

Trata-se aqui de uma licitação por melhor técnica.

Conforme consta do Edital, para a Pontuação Final da Proposta Técnica – cujo teto são 100 pontos –, a Prefeitura de Petrópolis definiu o maior peso de relevância ao Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro I), com 65% do valor total, privilegiando esse aspecto em detrimento do Conjunto de informações dos Proponentes (Invólucro 3), que foi limitado a 35% do valor da nota final.

Na fase do julgamento apócrifo (Invólucro 1), a recorrente E3 apresentou uma proposta que foi considerada deficiente e aquém do esperado, perdendo a disputa técnica de maior peso.

Ficou apenas no 4º lugar entre as 7 (sete) participantes.

   2

Foram 11,75 pontos de diferença para a primeira colocada (DANZA), 9,58 pontos a menos que a segunda colocada (AZIMUTH) e, 1,58 pontos atrás do terceiro lugar (BREVE/KIARA).

Enfim, após o julgamento apócrifo, constata-se que a recorrente E3 ficou distante por larga margem de pontos em relação à primeira colocada (DANZA).

A recorrente (E3), no entanto, ganhou a disputa no julgamento seguinte (Invólucro 3), o de menor peso. Como se sabe, o primeiro julgamento do invólucro 3 foi anulado por decisão superior após recurso administrativo, a partir de análise feita pela Procuradoria Administrativa da Prefeitura. Após a nova avaliação do mesmo invólucro 3, o resultado confirmou que a recorrente E3 venceu ficando apenas 1,30 ponto à frente da DANZA.

Entretanto, na soma geral das duas pontuações (Invólucros 1 e 3) para a pontuação final da Proposta Técnica, a recorrente E3 ficou em segundo lugar. A competição técnica, após o julgamento, foi vencida pela DANZA.

Porém, a empresa E3 discordou do resultado e ingressou com seu recurso administrativo, contendo pedidos que vão desde a anulação do julgamento até a revisão das notas no Invólucro 3 dadas à concorrente DANZA. Também, no recurso da E3, está formulado o pedido para que sejam feitas justificativas e comparações das notas que foram dadas no julgamento anulado e no novo julgamento do Invólucro 3.

Considerações preliminares

Restou claro no recurso ora em exame que, para reverter o resultado a seu favor e não perder a disputa técnica, a recorrente E3 precisará:

- 1º - conseguir a redução dos pontos da concorrente DANZA no Invólucro 3; e/ou,
- 2º - encontrar meios argumentativos dentro do direito administrativo para anular o certame.

Em seu recurso, na parte "SINTESE DOS FATOS", dentre outros argumentos, a E3 afirma que a Subcomissão Técnica cometeu irregularidades. Essa parte inicial do recurso apresentou nove itens. Como se trata de uma síntese da própria recorrente sobre o contexto que considera como realidade, a Subcomissão Técnica decidiu que a resposta será focada no item 9, que condensou a argumentação. Veja-se:



15598/2023

ASSINATURA MATRICULA 

" 9. (...) Primeiro, incorreu em inovação editalícia, pois definiu novos critérios anteriormente inexistentes para a valoração das propostas, segundo, porque deixou de justificar tamanha desproporção entre as notas da primeira avaliação e da reavaliação, (...) terceiro, porque ignorou a regra do julgamento comparativo, em que se deve levar em consideração a superioridade (objetivamente falando) de uma proposta técnica sobre outra."

As afirmações não se sustentam, como se comprova a seguir.

Não houve definição de novos critérios para a valoração das propostas. Todas as propostas técnicas apresentadas foram analisadas, avaliadas e julgadas com total transparência e isonomia, tudo em conformidade com os critérios técnicos estipulados pelo edital e anexos. Portanto, não houve inovação editalícia.

Também não há sentido algum, na visão da Subcomissão Técnica, em justificar notas de uma avaliação que foi anulada, nem a autoridade superior da Administração determinou que isso tivesse que ser feito. No entanto, a Subcomissão Técnica, apenas para o "bom debate", só irá adiante, para rebater e sepultar essas acusações infundadas e injustas, se houver um posicionamento superior que determine tal justificativa, pois, no seu entendimento, o julgamento anulado é como uma "letra morta", sem relevância alguma para o processo licitatório em questão.

Quanto à "regra do julgamento comparativo" que a recorrente E3 acusa a comissão julgadora de ter ignorado, mais uma vez não há razão alguma no questionamento. O método comparativo de avaliação foi adotado a todo o tempo pela Subcomissão Técnica, mas de forma responsável e equilibrada, conforme se observa pela leitura da ata, onde tal comparação está objetivamente refletida nas análises e justificativas aprofundadas e nas pontuações, caracterizando o cuidado quanto aos aspectos da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade. Portanto, trata-se de um questionamento descabido.

Está implícito no Edital que o "Plano de Comunicação" (Invólucro 1) recebeu um tratamento diferenciado e foi privilegiado em relação ao "Conjunto de Informações" (Invólucro 3). Trata-se de uma demonstração inequívoca sobre quais aspectos a Prefeitura desejou levar em consideração para escolher a proposta mais vantajosa.

É necessário reconhecer que a E3 perdeu a disputa exatamente porque no julgamento às



cegas da primeira fase (Invólucro I) a sua pontuação foi inferior à pontuação de outras três concorrentes e que, apesar de ter conquistado a pontuação máxima na fase seguinte (Invólucro 3) com a apresentação considerada impecável do seu "Conjunto de Informações", a soma total de seus pontos não foi suficiente para reverter a má performance com a derrota na fase que o Edital destaca como a principal da competição.

Sobre o Mérito

Os questionamentos da E3 em "II DO MÉRITO" encontram-se subdivididos em 3 partes (1, 2 e 3).

O Recurso Administrativo da E3, nessa primeira parte que será analisada, apresenta-se dividido em 13 itens (item 11 ao item 23), sob o seguinte título:

II.1. Da definição de critérios de avaliação pela Subcomissão Técnica não previstos no Edital. Julgamento dos Invólucros nº 01 que deveria seguir o novo padrão adotado para os Invólucros nº 03, sob pena de tratamento desigual entre o Plano de Comunicação Publicitária e o Conjunto de Informações das Proponentes.

A recorrente E3, em resumo, confunde **metodologia de trabalho da comissão julgadora** utilizada para se alcançar um objetivo com o que chamou de "**inovação editalícia**". A argumentação do item 11 (da primeira parte do MÉRITO) resume praticamente todas as argumentações seguintes da recorrente E3 até o item 19. A todo o tempo, nessas linhas, a recorrente E3 vai insistir com a tese de que houve criação de novos critérios pela comissão julgadora. Entre os itens 20 e 22, a recorrente defende que seja reavaliado o Invólucro 1 (aquele em que o julgamento é apócrifo, sem que os julgadores saibam de quem são as propostas técnicas apresentadas).

Veja-se a argumentação da E3:

11. Conforme adiantado, observa-se que a Subcomissão Técnica criou e adotou critérios não previstos no Edital para avaliar os Invólucros que continham o conjunto de informações das proponentes. Inexiste no instrumento convocatório qualquer afirmação no sentido de que cada um dos critérios contidos na Capacidade de Atendimento, no Repertório e nos Relatos de Solução de Problemas deveriam ser



15598/2023

ASSINATURA E MATRÍCULA

avaliados com o mesmo peso, nem mesmo que as notas deveriam ser distribuídas com base nas avaliações "alta, média ou baixa".

12. Tais critérios, na realidade, foram definidos de forma arbitrária e unilateral por parte da Subcomissão Técnica, tendo os julgadores extrapolado suas competências e incorrido em inovação editalícia. A atitude é indevida, conforme jurisprudência, que fala em "interpretação restritiva ao edital":(...)

13. Da leitura do Item 12 do Edital ("Julgamento das Propostas Técnicas") extrai-se, pelo contrário, que cada um dos subquestos do Invólucro nº 03 deveriam ser julgados de forma unificada, levando-se em consideração todos os critérios ali definidos em conjunto, sem que sua avaliação se desse de modo parcelado, em espécie de "checklist" com notas predeterminadas. Criticando esse ponto, ensina a doutrina de Fernão Justen de Oliveira (fac simile de texto...)

14. Anteriormente, foi o que corretamente aconteceu no primeiro dos julgamentos do Invólucro nº 03, nos quais a Subcomissão Técnica avaliou as propostas "por subquesto", de forma geral e conjunta, e não atribuindo uma pontuação individualizada para cada critério de avaliação. Em outras palavras, os critérios devem ser vistos como diretrizes de avaliação, e não como elementos soltos, desprendidos do contexto global do quesito/subquesto do qual faz parte.

15. Não ocorreu neste segundo julgamento, no fim das contas, uma avaliação efetiva de cada um dos subquestos (Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Solução de Problemas), como requer o Edital, e sim de seus critérios.

16. Referido vício de inovação ao Edital ocorreu igualmente na definição unilateral, pela Subcomissão Técnica, dos padrões "alto, médio ou baixo" no momento de julgamento de cada um dos critérios contidos nos subquestos do Invólucro nº 03.

17. Inexiste no Edital qualquer referência a estes padrões, que acabaram sendo arbitrariamente criados pelos julgadores. O mesmo



15598/2023

ASSINATURA/MATRÍCULA

se pode dizer das respectivas notas atribuídas a cada padrão, que foram também discricionariamente estabelecidos pela Subcomissão, ao arpejo do instrumento convocatório.

18. Ao assim agir, além de ignorar as suas atribuições como julgadores (e não como criadores de regras editalícias), a Subcomissão acaba tornando imprevisível aos licitantes quais serão os critérios utilizados no julgamento de suas propostas.

19. Veja-se: por qual motivo foram definidos três padrões ("alto, médio ou baixo"), e não cinco ("excelente, satisfatório, médio, abaixo do esperado e insatisfatório")? Como saber, dentro de um padrão, qual a nota específica a ser atribuída no intervalo definido pela Subcomissão? (por exemplo, dentro do padrão "alto", não se sabe qual a nota a ser atribuída dentro do intervalo 1,67 a 2,50, o que torna até mesmo irrelevante a criação de tais padrões).

Demonstra-se a seguir que mais uma vez não tem razão a recorrente E3.

A Ata da 4ª Reunião da Subcomissão Técnica e os documentos que a acompanham comprovam que não foram criados ou adotados novos critérios para avaliar o Conjunto de Informações dos Proponentes, que é o conteúdo do Invólucro 3 da Proposta Técnica.

Sobre o Conjunto de Informações do Proponente, a Lei 12.232/2010 afirmou o seguinte:

Art.6.º (...) III - a proposta técnica será composta de um plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no briefing, e de um conjunto de informações referentes ao proponente;

(...)

Art.8.º O conjunto de informações (...) será composto de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do proponente e o nível dos trabalhos por ele realizados para seus clientes.

Com relação ao julgamento da Proposta Técnica, a Lei 12.232/2010 estabeleceu:

15598/2023

ASSINATURA/MATRÍCULA

VI - o julgamento das propostas técnicas e de preços e o julgamento final do certame serão realizados exclusivamente **com base nos critérios especificados** no instrumento convocatório;

Por sua vez, o Edital CP 06/2023 afirmou:

12.2. Serão levados em conta pela Subcomissão Técnica, como critério de julgamento técnico, os seguintes atributos da Proposta, em cada quesito ou sub quesito:

(...)

12.2.2. Capacidade de Atendimento (máximo de 15 pontos)

- a) O porte e a tradição dos clientes atuais do licitante e o conceito dos produtos e serviços no mercado;
- b) A experiência dos profissionais da licitante em atividades publicitárias;
- c) A adequação das qualificações e das quantificações desses profissionais à estratégia de comunicação publicitária da PM;
- d) A Adequação das instalações, da infraestrutura e dos recursos materiais que estarão à disposição na execução do contrato;
- e) A operacionalidade do relacionamento entre a PM e a licitante, esquematizado na proposta;
- f) A relevância e a utilidade das informações de marketing e comunicação, das pesquisas de audiência e da auditoria de circulação e controle de mídia que a licitante colocará regularmente à disposição da PM, sem ônus adicional, durante a vigência do Contrato.

12.2.3. Repertório (máximo de 10 pontos)

- a) A ideia criativa e sua pertinência ao problema que a licitante se propôs a resolver;
- b) A qualidade da execução e do acabamento da peça e/ou material;
- c) A clareza da exposição das informações prestadas.

12.2.4. Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação (máximo de 10 pontos)

- a) a evidência de planejamento publicitário;



15598/2023

ASSINATURA/MATRÍCULA

- b) a consistência das relações de causa e efeito entre problema e solução;
- c) a relevância dos resultados apresentados;
- d) a concatenação lógica da exposição.

Conforme exposto acima, está claro que o "Conjunto de informações do Proponente" é formado por duas partes para a avaliação em julgamento técnico.

Na licitação CP 06/23, a capacidade de atendimento da licitante foi aferida pelo quesito "Capacidade de Atendimento", enquanto que a outra parte do conjunto que serve para avaliar o "nível dos trabalhos das licitantes para seus clientes" ocorreu por meio dos quesitos "Repertório" e "Relatos de Soluções".

Portanto, são esses os três quesitos do Invólucro 3 da Proposta Técnica. Não há subquesitos no Invólucro 3 do ponto de vista formal.

Também é possível contabilizar os atributos das propostas que foram especificados como critérios de julgamento técnico no Edital CP 06/23. São seis atributos para a Capacidade de Atendimento, três atributos para Repertório e quatro atributos para Relatos.

Na Ata de julgamento do Invólucro 3, a Subcomissão Técnica fez questão de transcrever esses trechos da Lei 12.232/2010 e do Edital da CP 06/23.

A redação confusa do item 11 ao 19 do recurso da E3 demonstra desatenção e deficiência de interpretação de normas e leis, com potencial de "criar confusão", pois trata-se, afinal, de uma interpretação peculiar que foi feita pela E3 da legislação que rege toda a matéria.

Vale destacar para uma análise pormenorizada. A primeira delas:

(...) a Subcomissão Técnica criou e adotou critérios não previstos no Edital para avaliar os Invólucros que continham o conjunto de informações das proponentes. Inexiste no instrumento convocatório qualquer afirmação no sentido de que cada um dos critérios contidos na Capacidade de Atendimento, no Repertório e nos Relatos de Solução de Problemas deveriam ser avaliados com o mesmo peso, nem mesmo que as notas deveriam ser distribuídas com base nas avaliações "alta, média ou baixa".



São afirmações da recorrente E3 que nada provam. Efetivamente o que está comprovado a partir da documentação nos autos do presente processo administrativo é o fato de que não foi utilizado um único atributo a mais ou a menos do que aqueles especificados como critérios técnicos para o julgamento no Edital CP 06/23. Importante nessa análise é constatar que nem a própria E3 identificou qual ou quais atributos e critérios novos teriam sido estabelecidos.

Portanto, para não haver dúvidas: a comissão julgadora não criou e não adotou critérios não previstos para avaliar o conjunto de informações das proponentes.

Como se pode verificar acima na transcrição de trecho do Edital 06/23, cada quesito tem a indicação dos seus respectivos atributos predeterminados. No momento do julgamento, não se misturam os atributos da proposta para julgar um quesito com os outros atributos da proposta definidos para julgar os outros quesitos, como dá a entender essa confusa argumentação.

No entanto, está implícito nos termos do Edital que os atributos de cada quesito têm sim o mesmo peso. É o que se pode observar e constatar pela simples leitura do trecho do Edital reproduzido acima. Nota-se, claramente, que não foi estabelecida qualquer distinção de peso de relevância entre os atributos de um mesmo quesito. Se o Edital não fez essa distinção, não cabe à Subcomissão Técnica fazer. Ou seja, não há qualquer tipo de valoração para mais ou para menos entre os atributos de um mesmo quesito no texto do Edital.

A interpretação correta do que foi estabelecido como pontuação máxima leva à conclusão que há uma pontuação mínima e, por conseguinte, há também uma pontuação média. Ora, não está escrito expressamente no edital, mas basta interpretar o texto com bom senso e razoabilidade.

Ocorre que o Edital definiu que a nota zero no quesito representa desclassificação. Novamente, basta interpretar o Edital para se chegar à conclusão que a pontuação média não será 5 pontos quando a pontuação máxima do quesito for 10, pois a diferença real matemática será obtida entre os números de 0,1 e 10, pois que a nota zero não serve. Novamente está implícito que, para não ser eliminado, o concorrente precisará pontuar.

Outra constatação implícita, facilmente observável, é que os julgadores não poderão ultrapassar a pontuação máxima possível estabelecida para cada quesito na avaliação de



cada um dos atributos da proposta técnica para o julgamento de um determinado quesito.

Como já foi afirmado pela Subcomissão Técnica – com a comprovação na Ata da 4ª Reunião, bem como nas planilhas e justificativas –, as notas foram dadas com base nos critérios especificados no instrumento convocatório, de acordo com a Lei e o Edital mencionados.

Portanto, basta verificar a documentação acima mencionada para se afirmar que o questionamento apresentado pela E3 não corresponde à realidade dos fatos.

A Lei nº 12.232/2010 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, e a Lei nº 8.666/1993 é aplicada de forma subsidiária aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por essa lei, de forma complementar. De acordo com a Lei nº 8.666/1993, os critérios de avaliação devem ser definidos no edital de licitação.

A Subcomissão Técnica não tem margens de discricionariedade na avaliação das propostas, uma vez que esse julgamento é uma atividade que está vinculada às regras claras e objetivas constantes do Edital. Não pode haver espaço para subjetivismo no julgamento das propostas técnicas. Todos os critérios de avaliação devem ter parâmetros rígidos, verificáveis objetivamente. Os critérios de julgamento da proposta técnica fixados no Edital deverão guardar consonância com a real vantagem que o nível de qualidade requerido representa para a Administração Municipal, que é a contratante.

A comissão técnica de avaliação pode estabelecer uma metodologia de trabalho para garantir que as propostas sejam avaliadas de forma justa e objetiva, mesmo que o edital não estabeleça claramente níveis como alto, baixo ou médio para as pontuações. Os critérios de avaliação são os requisitos técnicos que a proposta deve atender para ser considerada apta, que o presente Edital 06/23 chamou de "atributos da proposta", conforme item 12.2. Eles podem incluir, por exemplo, a qualidade dos materiais utilizados, a experiência da equipe técnica, a metodologia e sistemática de trabalho, a capacidade de atender aos prazos estabelecidos, entre outros. Cada atributo da proposta será avaliado de acordo com uma escala de pontuação, que varia de um valor maior que zero a um determinado valor máximo.

O sistema de pontuação é um método objetivo e transparente de avaliação. Ele é composto por níveis de pontuação e critérios de avaliação, que variam de acordo com o objeto da licitação e são definidos no edital. Os níveis de pontuação são os valores atribuídos às propostas de acordo com o grau de atendimento aos critérios de avaliação. Eles podem ser



definidos de forma quantitativa ou qualitativa, dependendo do objeto da licitação e dos critérios de avaliação. Em geral, quanto maior o grau de atendimento aos critérios, maior é a pontuação atribuída à proposta.

Definir os critérios de avaliação, o sistema de pontuação e os níveis de pontuação são tarefas inerentes aos administradores públicos para elaborar uma licitação do tipo melhor técnica, cuja finalidade será a de permitir ao órgão contratante selecionar a proposta que melhor atender às suas necessidades. Vale repetir: a seleção é para contratar a proposta mais adequada e mais vantajosa para a Prefeitura de Petrópolis, e não para outra prefeitura ou governo de Estado ou presidência da República.

Ao se definir o sistema de pontuação, pode-se usar um sistema de pontuação de 1 a 10, onde 10 é a pontuação mais alta e 1 é a pontuação mais baixa. Pode-se usar também um sistema de pontuação de "alto, médio e baixo" ou "satisfatório, insatisfatório" ou "atendeu plenamente, atendeu parcialmente e não atendeu". Tratam-se de nomenclaturas ou denominações que não alteram ou interferem em nada no resultado em um julgamento objetivo com base nos critérios técnicos estabelecidos no Edital, mas ajudam ao controle externo e aos licitantes conhecerem as razões que motivaram as pontuações, favorecendo assim a transparência dos atos.

Ao estabelecer os níveis de pontuação em um sistema de pontuação de 1 a 10, pode-se estabelecer que uma pontuação de 9 a 10 é "alto", uma pontuação de 6 a 8 é "médio" e uma pontuação de 1 a 5 é "baixo". Se estiver usando um sistema de pontuação do tipo "satisfatório" e "insatisfatório", pode-se estabelecer que uma proposta que atenda a todos os critérios de avaliação é "satisfatória" e uma proposta que não atenda a todos os critérios de avaliação é "insatisfatória", conferindo-se os respectivos pontos.

No caso em questão, o edital da CP 06/23 estabeleceu um peso maior para o Plano de Comunicação Publicitária em relação ao Conjunto de Informações. O edital também fixou a pontuação máxima para todos os quesitos, elencando todos os atributos para a comissão avaliadora poder adotar um sistema de pontuação que atribua uma valoração para cada atributo analisado como critério técnico para a composição das notas e das pontuações de cada quesito.

Reforça-se, mais uma vez, que o objetivo da Subcomissão Técnica é selecionar a proposta técnica que melhor atenda às necessidades do órgão contratante (Prefeitura de Petrópolis) conforme informações disponibilizadas a todos os licitantes.



15598/2023

ASSINATURAS MATRICULA 

Cada membro da subcomissão tem autonomia técnica para ponderar e distribuir a sua pontuação individual considerando os atributos da proposta como critérios de julgamento definidos pelo edital para cada um dos três quesitos do Invólucro 3. Os membros avaliam de forma individual e com independência conforme metodologia que julgam tecnicamente prudente e adequada para selecionar a melhor proposta.

Caso a comissão avaliadora identifique que um dos atributos não foi atendido, ela pode retirar pontos da pontuação total do quesito, de acordo com o sistema de pontuação adotado.

No item 19 acima, em sua peça recursal, a E3 afirmou:

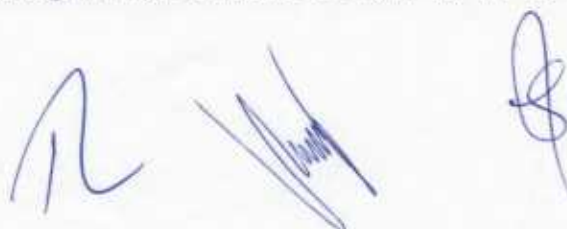
(...) Como saber, dentro de um padrão, qual a nota específica a ser atribuída no intervalo definido pela Subcomissão? (por exemplo, dentro do padrão "alto", não se sabe qual a nota a ser atribuída dentro do intervalo 1,67 a 2,50, o que torna até mesmo irrelevante a criação de tais padrões.

No entanto, a resposta consta da ata da 4ª reunião e pode ser conferida na prática consultando-se as planilhas com as pontuações. Veja trecho da Ata:

"Considerando a diferença real existente dentro de cada faixa de níveis foi feita a subdivisão para cada redução de pontos dentro de cada faixa, uma forma mensurável para justificar a nota de cada integrante com base nas análises individualizadas das propostas técnicas"

Resta evidente que a recorrente E3 foi desatenta ao ler a Ata de julgamento e não se deu ao menor trabalho em conferir essa resposta a um cálculo tão simples de uma operação matemática. A subcomissão considerou as orientações do edital e anexos quanto às necessidades da estratégia de comunicação publicitária da Prefeitura bem como a qualidade técnica do conteúdo entregue nas Propostas. Para a garantia da transparência e do controle dos atos, a Subcomissão Técnica elaborou uma metodologia de trabalho que foi minuciosamente detalhada como parte da documentação do julgamento.

Dessa forma, quanto aos argumentos contidos do item 11 ao 19 da primeira parte do



15598/2023

ASSINATURA ADMINISTRATIVA

MÉRITO, no recurso da E3, a Subcomissão Técnica sustenta que os seus esclarecimentos acima são suficientes para mais uma vez demonstrar que não há razão alguma de ordem técnica para serem considerados os questionamentos da recorrente.

Ao mesmo tempo, a Subcomissão Técnica considera que os itens 20 a 22 estão totalmente prejudicados em função de que não há possibilidade alguma de revisão de análise e notas do Invólucro 1, por força do que é estabelecido como julgamento apócrifo. Neste aspecto, sem prejuízo das demais documentações constantes do processo administrativo da CP 06/23, a Subcomissão Técnica decide adotar os fundamentos escritos pela licitante DANZA em sua peça de contrarrazões ao presente recurso, posto que tal posicionamento está aprofundado e reúne todos os elementos jurídicos para rebater e tornar improcedente a demanda.

Ainda sobre essa parte do MÉRITO, resta o item 23, em que a recorrente E3 escreveu:

23. Assim, pelo exposto, requer-se a declaração de que o julgamento anteriormente prolatado pela Subcomissão, este sim julgado com base nas diretrizes definidas pelo Edital, estava correto e deve ser mantido, anulando-se o segundo julgamento dos Invólucros nº 03 proferido em dezembro de 2023.

A Subcomissão Técnica considera que o pedido neste item 23 é totalmente descabido e improcedente pelas razões apresentadas em sua exposição até o momento, devendo ser rejeitado.

Na segunda parte do MÉRITO, a recorrente dividiu seus argumentos em oito tópicos e escreveu:

II.2. Da necessidade de justificação da discrepância das novas notas atribuídas à concorrente Danza, muito superiores ao que tinha sido estabelecido anteriormente.

24. Ao realizar o novo julgamento dos Invólucros nº 03, composto pelo conjunto de informações das licitantes, a Subcomissão Técnica divergiu frontalmente das conclusões anteriormente por ela mesma adotadas no que se refere especificamente à avaliação da proposta técnica da concorrente Danza.



15598/2023

ASSINATURAS INICIALS

25. *Conforme adiantado, a Subcomissão subiu a nota da agência Danza em 11,62 pontos, valendo-se de suposto exercício do "princípio da autotutela" para converter o que antes considerava "mediano" (22,08 pontos) em "excelente" (33,70 pontos), quase atribuindo nota máxima à concorrente.*

26. *A atitude, no entanto, é contraditória. Se a motivação utilizada pela Administração para invocar o princípio da autotutela foi estritamente a falta de fundamentação exauriente sobre os pontos do Edital (aspecto formal), então a renovação dos atos administrativos não poderia ter como resultado a alteração integral da opinião da Subcomissão sobre uma avaliação que, em seu aspecto material, já estava exaurida. Veja-se a justificativa adotada*

27. *Mesmo tendo sido este o fundamento adotado pela Subcomissão para rejulgar os Invólucros nº 03 de todas as agências, verifica-se que a segunda avaliação do conjunto de informações da Danza (Capacidade de Atendimento, Repertório e Relato de Soluções de Problemas) divergiu de forma grosseira da primeira avaliação, apesar de não ter ocorrido qualquer alteração na composição da Subcomissão ou no conteúdo da proposta.*

28. *Salienta-se que o princípio da autotutela possui limites. Como esta Administração jamais indicou que teria ocorrido falha técnica material na avaliação dos Invólucros nº 03, não poderia o referido princípio ser invocado pela Subcomissão para mudar de opinião, ainda mais de modo tão extremo, sobre a qualidade do Invólucro nº 03 de uma das concorrentes. A doutrina ensina que tais limites são balizados pelo dever de respeito a outros princípios e valores que, neste caso específico, é o princípio da coerência que deveria existir na reavaliação das propostas técnicas:*

Entretanto a desconstituição dos atos administrativos, em algumas situações, pode acarretar a violação de princípios e valores, que afetem diretamente os administrados, podendo envolver conflitos que perpassam os limites de ordem material. A desconstituição de situações de tal jaez, embora em atendimento aos ditames jurídicos,



pode acarretar a violação de outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica.

29. Veja-se que a inconsistência está presente nas justificativas adotadas pelos julgadores para atribuição das notas, e não apenas no valor final das mesmas. Se comparados o primeiro e o segundo julgamentos, será possível averiguar que a Subcomissão operou verdadeira mudança de opinião técnica sobre os aspectos publicitários da proposta da Danza, exemplificativamente: (quadro/tabela)

30. Além de invocar equivocadamente o princípio da autotutela, a Subcomissão deixou de justificar o motivo para alterar completamente o seu parecer técnico sobre a proposta da concorrente Danza. Em tão radical alteração (11,62 pontos no total, sem contar a atribuição de quase totalidade da nota do Invólucro nº 03), era de se esperar uma fundamentação mínima por parte julgadores sobre tal ponto, expondo às demais candidatas o motivo de tamanha discrepância entre a primeira e a segunda avaliação da Danza, inobstante o conteúdo avaliado ter permanecido o mesmo.

31. Por conclusão, sendo ilícita a utilização do princípio da autotutela como subterfúgio para modificar radicalmente as notas da concorrente Danza, e em respeito ao dever de manutenção da coerência de julgamento, requer-se que o segundo julgamento seja anulado, mantendo-se incólume o que ficou decidido pela Subcomissão em 2 de junho de 2023, com a primeira Ata de Julgamento do Invólucro nº 03.

A respeito dessa parte (MÉRITO II.2) do recurso da E3, a Subcomissão Técnica decide adotar a manifestação da licitante DANZA em suas contrarrazões sobre a pretensão da recorrente de rejulgar o Invólucro 1, conhecido na doutrina especializada como "julgamento apócrifo".

Quanto ao questionamento de ilicitude na utilização do princípio da autotutela, a Subcomissão Técnica decidiu que o assunto deve ser remetido às instâncias superiores que possuem competência administrativa e técnica para a devida resposta.

Como se observa, tratam-se de argumentos sem relação direta com as atribuições da



15598/2023

ASSINATURAS/MATRÍCULA

Subcomissão Técnica para a presente análise. Portanto, repete-se aqui o que já foi manifestado no início da presente análise:

Não há sentido algum, na visão da Subcomissão Técnica, em justificar notas de uma avaliação que foi anulada, nem a autoridade superior da Administração determinou que isso tivesse que ser feito. No entanto, a Subcomissão Técnica, apenas para o "bom debate", só irá adiante, para rebater e sepultar essas acusações infundadas e injustas, se houver um posicionamento superior que determine tal justificativa, pois, no seu entendimento, o julgamento anulado é como uma "letra morta", sem relevância alguma para o processo licitatório em questão.

Na terceira parte do MÉRITO (II.3), a recorrente E3 utiliza no seu recurso 38 tópicos em que o objetivo é solicitar a revisão das notas da concorrente DANZA nos três quesitos do Invólucro 3 da Proposta Técnica. A principal linha argumentativa está exposta no título, desdobrando-se, conforme segue:

(...) II.3. Da necessidade de atribuição de notas com base em critérios comparativos. Diferenciação mínima entre as notas da E3 e da empresa Danza, apesar da proposta da primeira agência ser objetivamente superior à da segunda empresa.

33. Como primeiro passo para impugnar a nova avaliação, é preciso salientar o entendimento, sustentado inclusive por renomada doutrina, de que as propostas deveriam ser avaliadas de modo comparativo. Nas palavras de Fernão Justen de Oliveira, em opinião repetida integralmente por Marçal Justen Filho, a avaliação comparativa é o método mais adequado para que as propostas técnicas sejam julgadas de modo correto, impedindo que a Subcomissão incorra no vício de avaliar igualmente todos os Invólucros, o que dificultaria a busca pela melhor proposta, ainda que todas possuam qualidades semelhantes (haja vista que todas são empresas profissionais na área).

Há um fundamento metodológico subjacente a licitações que, em gênero, envolvem o critério de melhor técnica e, em específico, a



15598/2023

~~ASSINATURAS~~ 

licitações de publicidade. Neste caso, a Subcomissão técnica precisa realizar um exame comparativo entre as propostas apresentadas, que afinal sintetizará a melhor técnica dentre os concorrentes, apta a receber a maior pontuação. A gradação dentre as várias pontuações refletirá a maior ou menor adequação de cada proposta, uma em referência a outra.

Tal método comparativo é justamente o que impede o primado do subjetivismo, ao mesmo tempo em que confere utilidade aos critérios objetivos do certame. Não houvesse a ponderação referencial acerca da melhor técnica, os critérios relacionados à técnica publicitária tenderiam à inutilidade.

[...] Nesse caso de ausência de ponderação relacional, a própria existência da Subcomissão técnica seria dispensável. Seria suficiente que os integrantes da própria Comissão de Licitação, mesmo leigos, atestassem o cumprimento direto e satisfatório de cada requisito para então conferir a nota máxima a quem realizasse a esse modo.

Evidentemente que não se passa assim. A própria Lei não pretendeu. Ao contrário: atribuiu a especialistas a tarefa de comparar a técnica publicitária de propostas configuradas sob limites estimados pelos critérios de julgamento contidos no edital. Em outras palavras, a Lei nivelou os concorrentes pelo topo, não pela base. Será vencedor aquele que apresentar a melhor técnica em relação aos demais licitantes, dentro de um cenário comum a todos eles.

34. No julgamento em apreço, não foi possível observar tal análise comparativa. Pelo contrário, a Subcomissão julgou as propostas de forma individualizada, sem que fossem feitas comparações e referências umas às outras, a fim de atribuir maior nota àquela que melhor cumpriu o edital, com posterior atribuição de notas "em cascata" para os demais licitantes, conforme ordem de classificação.

35. Verificando-se as notas totais, extrai-se que os julgadores acabaram deliberando por notas extremamente parecidas para as três primeiras colocadas nos Invólucros nº 03 (35 para E3 e Nacional e



15598/2023

~~ASSINATURA/MATRÍCULA~~

33,70 para Danza), sem mencionar quais delas seriam mais ou menos adequadas, comparativamente, a fim de que tal diferença fosse refletida em cada nota, de cada subquesto.

36. Como bem destacado pela doutrina, sem a avaliação comparativa a Subcomissão Técnica sequer teria utilidade, pois bastaria a definição de critérios objetivos e mecânicos (em formato de checklist) que poderiam ser facilmente validados por profissionais não familiarizados com a atividade publicitária.

37. O abandono à avaliação comparativa ainda mitiga o princípio da competitividade e causa desincentivo à ampla concorrência, pois de nada adiantaria às agências darem o melhor de si na confecção das propostas para determinada licitação se, ao fim, serão avaliadas com a mesma nota que as demais concorrentes que, por terem inegável qualidade e experiência na área publicitária, têm grandes chances de receberem avaliações idênticas, ou ao menos muito semelhantes.

38. Assim, requer-se seja realizada nova avaliação do Invólucro nº 03, desta vez atribuindo notas diversas, de modo comparativo, para cada uma das propostas das concorrentes, subsequentemente e de modo que nenhuma das notas seja repetida para cada uma das sete licitantes. A seguir serão expostos os fundamentos que subsidiam a necessidade de redução das notas da agência Danza, visto que seu conjunto de informações (Invólucro nº 03) é objetivamente inferior ao conjunto de informações da Recorrente, alguns deles, inclusive, possuindo erros de matéria publicitária destacados pela própria Subcomissão.

Capacidade de Atendimento

39. Afirmou a Subcomissão que o critério "a" do subitem 12.2.2 do Edital ("O porte e a tradição dos clientes atuais do licitante e o conceito dos produtos e serviços no mercado") da concorrente Danza deveria obter nota máxima ("alta"), pois relacionou 14 clientes no total (sendo dois deles públicos, uma prefeitura e uma secretaria estadual).



15598/2023

ASSINATURAS MATRÍCULA

40. Acontece que, só de clientes públicos, esta Recorrente (E3) apresentou 13 clientes, sem contar os demais clientes privados (como a Honda, Ypê, Raízen, Liq e outras), demonstrando que o seu porte e tradição são objetivamente superiores ao da concorrente Danza, principalmente quando se fala em experiência no atendimento ao Setor Público. De acordo com a avaliação comparativa, portanto, a nota da Danza jamais poderia ser simplesmente igualada à da E3, em atitude que premia igualmente (com nota máxima) agências de portes definitivamente diversos.

41. Assim, requer-se a reavaliação do critério "a" do subitem 12.2.2 do Edital para, no mínimo, médio-baixo.

42. Quanto aos critérios "b" e "c" do subitem 12.2.2 do Edital ("A experiência dos profissionais da licitante em atividades publicitárias" e "A adequação das qualificações e das quantificações desses profissionais à estratégia de comunicação publicitária da PM"), indicou a Subcomissão que a Danza deveria receber notas máximas ("alta") por apresentar número satisfatório de profissionais (28) dedicados ao contrato, bem como pela qualidade técnica e experiência destes.

43. As notas devem ser igualmente reduzidas. Primeiro, porque, dos 28 profissionais indicados pela empresa Danza, 8 deles sequer possuem relação com a execução direta do contrato (oito deles laboram em função administrativa), em desacordo com o item 11.6 do Edital. Segundo, porque, aplicando-se a avaliação comparativa, verificar-se-á que os profissionais indicados pela Recorrente (E3) possuem formação profissional e acadêmica superior (em número de anos atuando na área publicitária, bem como titulação teórica). O fato de o Presidente da Danza ter, isoladamente, recebido prêmios não é capaz de obstruir toda a consistência e coesão da equipe da E3, com todo o devido respeito ao profissional.

44. Assim, requer-se a reavaliação dos critérios "b" e "c" do subitem 12.2.2 do Edital para, no mínimo, médio-baixo.

Repertório

45. Com relação aos critérios "b" e "c" do subitem 12.2.3 do Edital ("a qualidade da execução e do acabamento da peça e/ou material" e "a clareza da exposição das informações prestadas"), há que se fazer ressalvas quanto às campanhas da Multivix e da Prefeitura de Vitória (Anúncio em Revista).

46. Trata-se da mudança repentina e gritante de opinião da Subcomissão Técnica sobre estas campanhas, fazendo com que a nota anteriormente atribuída subisse de 4,67 para 9,4 (de 10) para o sub quesito do Repertório.

47. O que antes foi considerado pela Subcomissão como peças "fracas, pobres e sem identidade" ou "muito poluída, com muito texto e não diz muito" passou a ser avaliado como peças e campanhas "diretas e objetivas" formadas por "texto conciso e objetivo", em atitude totalmente contraditória.

48. Quando se analisa a peça "Anúncio de Revista – Prefeitura de Vitória", vê-se um exemplo de como não organizar informações e conceber uma peça para o meio impresso. Tem-se falta de criatividade, fotos que parecem retiradas de banco precário de imagens e closes que não mostram em nada a grandiosidade de uma importante cidade como Vitória. Elementos nos títulos confundem em muito a leitura, e fica difícil saber onde começa e onde termina o título da peça. Um investimento desperdiçado em uma peça com texto fraco, generalista, e que se resume somente em apresentar uma premiação explicada em uma citação em fonte quase ilegível.

49. Os mesmos erros de design acontecem no anúncio da faculdade Multivix, no qual se nota a presença de cores fortes e saturadas que dificultam a visualização do texto e das imagens da campanha. Percebe-se, por exemplo, que o fundo do cartaz (degradê amarelo e vermelho) se confunde com a cor da camisa da modelo (amarelo),



com os emojis (amarelos e vermelhos, em sua maioria) e com o texto em destaque (vermelho).

50. Por conseguinte, dada a existência de tais equívocos publicitários, é de se pugnar pela redução das notas atribuídas para as campanhas publicitárias indicadas, mantendo-as como "médias", no mínimo.

Relatos de Solução de Problemas de Comunicação

51. No que se refere ao critério "a" do subitem 12.2.4 ("a evidência de planejamento publicitário"), do primeiro relato (Case Capixabear), a Subcomissão definiu que a Danza deveria receber nota máxima ("alta") por apresentar campanha com bom planejamento publicitário, bem como de "cuidadosa estratégia".

52. Nesse ponto, a própria Subcomissão informa que a concorrente Danza descumpriu o subitem 4.23, inciso II, do Edital (necessidade de apresentação de dimensões originais da peça) e mesmo assim releva o dado e não retira qualquer décimo da pontuação da empresa.

53. Além disso, os julgadores elogiam o relato da Danza, mas ignoram o que foi objeto de impugnação em sede recursal: As campanhas são claramente incompletas, tendo o anúncio impresso sequer nomeado os pontos turísticos apresentados (o que, para os interessados no turismo no Espírito Santo, é informação extremamente relevante): (imagem fac-simile anúncio impresso)

54. Não fosse a disposição confusa e poluída de paisagens naturais (sem qualquer nomeação ou referência para informar o leitor) e a descrição genérica da estratégia adotada pela Danza, lembra-se que a mesma Subcomissão Técnica, em momento anterior, indicou que "Algumas estratégias são confusas. Como é o caso do slogan "capixabear": difícil de falar e de entender".

55. Ainda sobre o critério "a" do subitem 12.2.4, desta vez no segundo relato da Danza (Case Vest Multivix), avaliou a Subcomissão a



campanha com a nota máxima ("alta"), afirmando haver "evidências de planejamento publicitário".

56. Deve-se salientar que a campanha da faculdade particular Multivix foi mal executada. No outdoor apresentado pela concorrente, notam-se diversos erros de execução técnica: fontes que dificultam a leitura, foto do modelo em cenário escuro e estranho, um conceito pouco criativo e clichê, e nenhuma evidência de qualidade do cliente.

57. A peça também tenta fazer uma brincadeira que não dá certo: o conceito segue na contramão do que a peça apresenta (Relacionamento Sério versus Emojis de gargalhada, "sarro"). Nenhum call to action fica evidente, e, em meio a toda poluição visual, nenhuma informação relevante para que o público possa optar pelo cliente, nada que cause diferenciação, desejo. Para piorar, um aplique reduzido que causa impacto quase nulo na peça e contribui para uma péssima relação investimento x retorno.

58. Era semelhante a opinião anterior da mesma Subcomissão Técnica, que havia concluído por atribuir nota bastante inferior (5,67 de 10) ao que ficou estabelecido para o último dos quesitos da proposta técnica da Danza (9,3 de 10) na nova avaliação.

59. Assim, dado o grande número de erros técnicos e estratégias equivocadas da concorrente Danza ao montar seus relatos de solução de problemas de comunicação, faz-se imperiosa a diminuição da nota atribuída ao critério "a" do subitem 12.2.4 do Edital de alta para, no mínimo, média-baixa.

60. Ao avaliar os critérios "b" e "c" do subitem 12.2.4 do Edital ("a consistência das relações de causa e efeito entre problema e solução" e "a relevância dos resultados apresentados"), a Subcomissão definiu a nota máxima ("alta") para ambos os relatos, justificando que a empresa Danza apresentou boa relação de causa e efeito entre as campanhas e os resultados alcançados que, segundo seu entendimento, foram expressivos.



15598/2023

ASSINATURA MATRÍCULA

61. Inobstante, a Subcomissão ignorou o que também foi objeto de Recurso anteriormente por parte da E3: a empresa Danza se valeu de números "inflados" pelo término da pandemia para fazer parecer que foi a única responsável pelo sucesso de suas campanhas. Como dito na ocasião, está-se diante de dois cases (inscrição em vestibular de faculdade particular e turismo em cidade litorânea) diretamente influenciados pelas restrições governamentais que ocorreram até o final do ano de 2021 (ano das campanhas), ponto fático e relevante que deveria ser levado em consideração pelos julgadores.

62. Destaca-se aos julgadores a notícia do próprio Governo do Espírito Santo que indica que o aumento de mais de 100% foi registrado em vários Estados no mesmo período da campanha (o que demonstra a falta de causalidade entre a campanha e o resultado apontado pela Danza):

Em termos regionais, todas as 12 unidades da federação onde o indicador é investigado mostraram avanço nos serviços voltados ao turismo, com destaque para os estados do Ceará (135,8%), Minas Gerais (132,7%), Espírito Santo (123,3%), Distrito Federal (108,0%), Bahia (105,7%) e Rio Grande do Sul (104,5%)

63. O mesmo se diga da campanha de inscrições no vestibular da faculdade particular Multivix (2022). Com o afrouxamento das medidas de distanciamento social, era totalmente previsível que o número de inscritos no vestibular subisse, independentemente da campanha publicitária veiculada.

64. Assim, diferentemente do que expressou a Subcomissão Técnica, tanto os resultados indicados pela Danza (critério "c") quanto a relação de causalidade por ela narrada (critério "b") não possuem relação direta com as campanhas publicitárias lançadas, pois são resultados naturais do fim da pandemia, não podendo ser utilizados como verdadeiros exemplos "relatos de solução de problemas de comunicação". O contexto fático deve ser igualmente considerado pelos julgadores ao atribuir as notas, não podendo ser simplesmente ignorado, como feito.

65. Por fim, destaca-se que a tudo isso deve ser somada a afirmação da Subcomissão sobre a clareza e objetividade da campanha "Capixabear": "A Subcomissão Técnica registra, contudo, que a Peça 3 ANÚNCIO, destoa das demais peças quanto à forma objetiva de transmitir a mensagem por causa de quase três dezenas de elementos gráficos que interferem na assimilação e entendimento do conteúdo, porém sem afetar o resultado final da avaliação quanto ao critério técnico".

66. É incompreensível para esta Recorrente como pode a Subcomissão afirmar que quase 30 (trinta) elementos gráficos atrapalharam a assimilação e entendimento do conteúdo da primeira campanha sem que nenhum ponto fosse retirado. Essa matéria deve ser igualmente levada em consideração pelos julgadores, sendo justificativa suficiente para reduzir-se a nota do subquesto de relatos de solução de problemas da empresa Danza.

67. Diante do exposto, requer-se a reavaliação dos critérios "b" e "c" do subitem 12.2.4 do Edital para, no mínimo, baixo-insatisfatório, por não ser possível averiguar a veracidade do afirmado pela Danza para fins de avaliação dos referidos critérios editalícios.

Total – Conclusão

68. Pelo todo exposto, requer-se a redução comparativa (pois, diferente da Danza, a E3 não cometeu os equívocos narrados, segundo avaliação desta Subcomissão, que apenas teceu elogios ao Invólucro nº 03 desta empresa⁹) das notas atribuídas ao Invólucro nº 03 da empresa Danza, do seguinte modo e conforme justificativas acima: (quadro- resumo)

69. Com as novas notas nos critérios acima descritos, a empresa Danza deve perder o total de 13,26 pontos no Invólucro nº 03, tendo rebaixada sua nota global nestes subquestos de 33,70 para 20,44

A recorrente E3 apresentou um quadro (item 68) em que sintetiza o seu pedido para a



revisão das notas da empresa DANZA. Para solicitar a revisão das notas da concorrente, utilizou como principal argumento o fato de que a revisão das notas deve adotar o critério comparativo.

Essa manifestação da E3 em seu recurso poderia ser considerada como incoerente quando afirma que houve "inovação editalícia", o que efetivamente não ocorreu, mas quer defender o uso de uma nova regra que claramente não foi prevista como critério técnico do julgamento. Na prática, com base na argumentação da recorrente E3, a regra serviria para que a Subcomissão Técnica viesse a adotar a capacidade de atendimento e o nível de seus trabalhos como a grande baliza técnica do certame, para ser utilizada como uma comparação definitiva do que é mais adequado e vantajoso para a Prefeitura. A comparação das propostas técnicas, nesses termos, é incabível.

A recorrente E3 afirma – conforme suas contas – que, após a aplicação desse seu método ou critério de julgamento comparativo como critério técnico de avaliação das Propostas Técnicas, a Subcomissão deverá reduzir a pontuação da empresa DANZA em 13,26 pontos. E, dessa forma, pode-se concluir perfeitamente que, com a perda de pontos da DANZA, a recorrente E3 assumirá o primeiro lugar da competição.

Note-se que, em relação ao Invólucro 3, a empresa E3 já obteve a pontuação máxima, recebendo as valorações mais altas possíveis em todos os atributos que o Edital elenca como critérios objetivos de julgamento, tudo devidamente justificado pela Subcomissão Técnica.

Dessa forma, como não é lógico atacar a própria pontuação, o principal argumento da empresa recorrente E3 passou a ser – e é a sua própria afirmação – de que sua proposta técnica é a mais adequada e mais vantajosa para a Administração porque comparativamente é superior às demais, e principalmente em relação à proposta técnica da empresa DANZA, que foi a vencedora.

A recorrente E3, de fato, se escora na possibilidade de alterar a avaliação e as notas de sua concorrente DANZA para modificar o resultado apurado pela Subcomissão Técnica e, dessa forma, chegar ao primeiro lugar. Mas a argumentação da E3 está equivocada, principalmente quanto ao julgamento comparativo que tanto defende. Afinal, a comparação dos trabalhos apresentados pelas licitantes fez parte da avaliação da Subcomissão Técnica em todo o processo de julgamento até aqui.

Ocorre que, necessariamente, diante do que consta do Edital, qualquer comparação pode e



15598/2023

HK

deve ser feita levando-se em consideração os pesos distintos que as duas partes das Propostas Técnicas receberam. E não há como desconsiderar que o Edital, em relação à pontuação final, fixou em 65% o peso do Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1) e em 35% o peso do Conjunto de Informações do Proponente (Invólucro 3).

Além disso, o Edital também determinou pesos distintos e valores diferentes para os três conteúdos que formam o Conjunto de Informações do Proponente (Invólucro 3).

Como se sabe, o conteúdo do "Conjunto de informações" reúne dois tipos diferentes de documentação e informação: um sobre a "capacidade de atendimento", e outro sobre o nível dos trabalhos produzidos, que é desdobrado em dois quesitos: "Repertório" e "Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação".

Observa-se, então, mais uma vez, que o Edital é que estabeleceu a regra de comparação entre as duas partes da Proposta Técnica e também entre os seus respectivos conteúdos – uma regra a ser respeitada e observada, tanto pelos participantes, quanto pela Subcomissão Técnica.

A explicação acima deixa bastante claro que a comparação das duas partes do conteúdo da Proposta Técnica (Invólucros 1 e 3) só poderá ser feita desde que com a devida informação quanto a seus pesos, sua importância e sua relevância para a Pontuação Final. E mais: tudo que motivar a Subcomissão Técnica deverá guardar a devida pertinência com os objetivos e as necessidades da Prefeitura de Petrópolis no tocante à estratégia de comunicação publicitária.

O fato de o Edital ter atribuído para o Conjunto de Informações (Invólucro 3) um peso menor na pontuação final é uma demonstração contundente sobre o que deverá ser mais importante e mais relevante para se considerar no momento da comparação das propostas técnicas com o objetivo de escolher a mais vantajosa.

Também é oportuno registrar que, em relação ao Conjunto de Informações (Invólucro 3), foi definido pelo Edital peso maior para o conteúdo que se refere ao nível dos trabalhos produzidos, pois totalizam 20 pontos possíveis (desdobrados em dois quesitos - "Repertório" e "Relatos" -, ambos com a pontuação igual a 10), enquanto os pontos máximos possíveis para a "Capacidade de atendimento" são 15 pontos.

Há razão muito simples nesse raciocínio da Prefeitura.

É que a licitação, em nenhum momento, se propôs a iniciar uma competição entre as agências participantes para escolher e premiar aquela cujos profissionais atuam há mais tempo no mercado publicitário ou possuam a maior quantidade de cursos realizados, ou maior número de premiações, ou a maior quantidade de clientes internacionais, nacionais, regionais, a maior área construída como sede ou, ainda, os equipamentos mais modernos.

Fosse esse o desejo da Administração, o Edital teria definido de maneira diversa o equilíbrio de valoração entre os conteúdos das propostas técnicas. Mas não é o que ocorreu.

As informações anexadas ao presente Edital demonstram claramente que a Prefeitura de Petrópolis está inserida na esfera pública brasileira como sendo uma prefeitura de porte médio. E que a sua atuação cotidiana compreende as ações publicitárias de cunho e alcance locais, em seu território, sem prejuízo de ações publicitárias que eventualmente possam ajudar a posicionar e consolidar uma marca nos ambientes regional, nacional ou internacional. Ou seja, a tradição publicitária da Prefeitura de Petrópolis limita-se ao próprio território – uma característica que não tem motivo de ser ocultada.

Não se trata aqui de imaginar a Prefeitura de Petrópolis equiparando-se à Presidência da República ou a um dos Ministérios em termos de porte e tradição publicitárias. Também não é possível enquadrar a Prefeitura de Petrópolis no mesmo nível que um governo de Estado ou a uma prefeitura de capital. O porte e a tradição da Prefeitura de Petrópolis no tocante à comunicação publicitária devem ser avaliados com base no cenário real e mensurável nos dados oficiais disponíveis.

A Capacidade de Atendimento da recorrente E3, conforme ficou demonstrado no julgamento, é superior às demais. Isto está evidenciado no resultado. Esse quesito da Proposta Técnica da recorrente E3 recebeu os 15 pontos máximos possíveis após a análise dos seis atributos definidos como critérios técnicos. Da mesma forma, nos quesitos "Repertório" e "Relatos", a E3 apresentou trabalhos elogiáveis e irretocáveis na avaliação da Subcomissão Técnica. Todos "nota 10", para se usar uma expressão popular, conforme comprovam os 35 pontos máximos possíveis recebidos nesses três quesitos.

A empresa DANZA, por sua vez, também demonstrou que possui estrutura, equipamentos e profissionais adequados para o atendimento à Prefeitura de Petrópolis. A comparação entre as duas notas foi refletida com justiça, proporcionalidade e isonomia na planilha de julgamento. Além disso, todas as demais participantes da licitação não foram



desclassificadas, porque demonstraram possuir instalações, equipamentos e profissionais, recebendo avaliações e notas com base nos atributos definidos pelo instrumento convocatório conforme determina a Lei e, principalmente, conforme o conteúdo de suas propostas.

Também nos quesitos "Repertório" e "Relatos", nenhuma licitante foi desclassificada. Todas tiveram um julgamento a partir de análise dos conteúdos apresentados.

Enfim, é evidente que, na avaliação do Invólucro 3, a comparação deve levar em consideração a adequação das quantificações e das qualificações apresentadas pelas licitantes à realidade da Prefeitura de Petrópolis e de suas necessidades para a área de comunicação publicitária. Isso porque o objetivo do certame e da Subcomissão Técnica é encontrar a proposta técnica mais vantajosa para a Administração Municipal.

O julgamento técnico, conforme os atributos dos critérios definidos no edital, é exclusivo da Subcomissão Técnica, não cabendo às agências de publicidade assumir esse papel, seja por meio de recursos ou contrarrazões. Não deveria ser ético como conduta de agências de publicidade concorrentes expressar juízo de valor sobre as notas dos adversários no certame.

Ao ler os argumentos apresentados pela recorrente E3, fica a percepção de que a Subcomissão tenha tido algum interesse em desprestigiar o trabalho de uma agência em relação à concorrente, o que não é verdade. O desequilíbrio apontado pela concorrente E3 de suas notas em relação às notas da concorrente DANZA é fruto apenas de seu próprio e particular critério de julgamento, que destoa completamente das informações constantes do Edital e anexos quanto à necessidade de adequação à estratégia de comunicação da Prefeitura de Petrópolis.

Percebe-se com nitidez que a recorrente E3, em seu recurso, não conseguiu esclarecer em que medida o fato de a Subcomissão Técnica ter definido os níveis alto, médio e baixo dentro de uma metodologia de trabalho transparente e racional trouxe prejuízos para a análise da sua Proposta Técnica ou favoreceu as demais propostas.

É inquestionável que uma proposta que conseguiu atingir por unanimidade a pontuação máxima a partir da análise de atributos prefixados seja classificada como nível alto ou elevado. Por óbvio que poderia ser classificada também como excelente ou ótima ou ainda como "atendeu plenamente" ou "satisfatoriamente". Também parece bastante razoável que

uma proposta possa ser enquadrada em nível "intermediário" ou "médio" quando sua avaliação atinge metade dos pontos máximos ou não atende plenamente. E, obviamente, há o nível baixo ou inferior. Trata-se de meras nomenclaturas a partir de uma metodologia organizacional bastante usual nesse tipo de julgamento.

A Subcomissão Técnica, ao estabelecer uma metodologia de trabalho, não trouxe qualquer consequência capaz de prejudicar ou favorecer a análise das Propostas Técnicas do ponto de vista da performance dos concorrentes. Nem muito menos pode ser acusada de ter desrespeitado a Lei e o Edital. Ora, desde que todas as propostas sejam analisadas da mesma forma, com equilíbrio e isonomia, com base nos critérios definidos pelo Edital, não há como alegar qualquer irregularidade.

A E3 não tem razão de reclamar, uma vez que sua proposta foi a mais bem colocada. A alegada superioridade de sua Proposta Técnica do Invólucro 3 é uma opinião ou juízo de valor exclusivo da própria recorrente e que não encontra respaldo nos termos expressos no Edital da CP 06/23.

Adotou-se metodologia e procedimentos para: garantir a objetividade das decisões; o respeito aos princípios da transparência, isonomia e razoabilidade; o julgamento objetivo; e reduzir qualquer grau de subjetividade na pontuação atribuída para os quesitos técnicos (o que deve ser evitado a fim de impedir privilégios ou julgamentos tendenciosos), graduando-se a pontuação atribuída a cada quesito, de acordo com as ponderações lançadas.

Não há tampouco que se falar em quebra de isonomia. Os mesmos atributos das Propostas Técnicas do Invólucro 3, definidos pelo Edital, foram aplicados a todos os trabalhos de todas as licitantes participantes como critério de julgamento, considerando-se cada quesito analisado. Assim, o que foi valorado pelos avaliadores não foi o fato de determinado profissional atuar no mercado por vinte anos e outro atuar por quatro anos, ou ainda que um seja mais premiado que o outro, mas sim o fato de os profissionais possuírem a qualificação e experiência adequadas à Prefeitura de Petrópolis.

O objetivo foi avaliar a adequação das qualificações e das quantificações dos profissionais indicados às necessidades de comunicação publicitária da Prefeitura. Estrutura, equipamentos e informações de pesquisa, igualmente, bem como o nível de seus trabalhos já realizados, devem ser levados em consideração a partir dos objetivos e necessidades da Prefeitura de Petrópolis, e não da Presidência da República e ministérios, ou do Governo do



Estado e suas secretarias, ou de Prefeitura de capital, ou de qualquer outro órgão que não seja o contratante do objeto da licitação.

O papel da Subcomissão Técnica é precisamente o de julgar as Propostas Técnicas apresentadas pelas licitantes com objetividade e imparcialidade, em observância aos ditames do Edital e aos princípios norteadores da Administração Pública.

O critério de julgamento utilizado pela Subcomissão Técnica ao avaliar os profissionais apresentados pela recorrida foi o mesmo empregado para avaliar os profissionais de todas as licitantes participantes, sendo observado o atendimento ou não das exigências do Edital.

Os avaliadores reforçam que em nenhum momento houve diferença na aplicação dos critérios objetivos de avaliação e julgamento entre as concorrentes. Destaca-se que todos foram julgados conforme os termos do edital e de forma igualitária.

Não houve tratamento desigual na avaliação comparativa. Segundo a recorrente E3, a Subcomissão Técnica teria sido benevolente na avaliação da DANZA e solicitou que fossem descontados pontos como se os julgadores estivessem elegendo indicadores a seu bel prazer para julgamento das propostas. A subcomissão deve estar inteirada sobre cada ponto do edital e cada exigência contida nele e verificar se as agências participantes do certame atenderam a esses itens.

A Subcomissão Técnica reforça que em todas as avaliações foram utilizados os mesmos atributos definidos como critérios para o julgamento técnico. Em nenhum momento houve tratamento diferenciado. Praticar algo desse tipo seria irresponsabilidade e estaria em desacordo com as regras da licitação. É de suma importância que a subcomissão faça apontamentos sobre todos os quesitos avaliativos. As informações constantes das planilhas e justificativas permitem verificar que as notas atribuídas e a gradação das pontuações mostram-se em consonância com os critérios de julgamento previstos no edital e têm pertinência absoluta com as necessidades da Prefeitura de Petrópolis.

A licitante AZIMUTH, por exemplo, é uma agência muito inferior à E3 quando a comparação envolve o porte e a tradição no mercado publicitário. É uma empresa que foi classificada pela Subcomissão Técnica com o nível baixo em cinco dos seis atributos da sua Proposta Técnica com base nos critérios objetivos de avaliação técnica para o quesito "Capacidade de Atendimento", do Invólucro 3. Ficou na última colocação nesse quesito. Mas não foi desclassificada, não levou zero, pois conseguiu atender em alguma medida ao que foi



solicitado na licitação.

Apesar do singelo tamanho e conceito diante de uma "gigante da área publicitária", a proposta técnica que a licitante AZIMUTH apresentou no Invólucro 1 (julgamento apócrifo e às cegas) venceu, com quase uma dezena de pontos à frente, a proposta técnica da E3.

Aqui, também é bom que se repita exaustivamente: sem saber a autoria dos trabalhos julgados no Invólucro 1, os julgadores também não têm como saber, no momento do julgamento do Invólucro 3, qual empresa concorrente apresentou o trabalho melhor colocado ou pior colocado no julgamento do Invólucro 1. A revelação só ocorre após o julgamento dos Invólucros 1 e 3 e é feita pela Comissão de Licitações.

A licitante AZIMUTH ficou em segundo lugar no julgamento do Invólucro 1, o mais importante, mas terminou em quarto lugar na Pontuação Final. A licitante Breve/Kiara, terceira colocada no Invólucro 1, fechou na quinta colocação na Pontuação Final. A empresa NACIONAL, que também alcançou a pontuação máxima e dividiu a primeira colocação com a E3 no Invólucro 3, amargou a terceira colocação na Pontuação Final.

Por outro lado, a avaliação da AZIMUTH no Invólucro 3 não mereceu qualquer reparo da parte da própria concorrente, caracterizando o seu aceite pelo julgamento com base nos critérios objetivos predefinidos pelo Edital. Esses critérios foram adotados para a valoração e pontuação das Propostas Técnicas, sem que se perdesse de vista as necessidades da estratégia da comunicação publicitária da Prefeitura de Petrópolis (que foram expressas nos documentos anexos ao Edital).

Aqui, mais uma comparação é importante: se a recorrente não aceita que a DANZA seja comparada em termos de capacidade de atendimento para a Prefeitura de Petrópolis, a AZIMUTH – pela lógica da E3 – nem deveria ter participado da licitação. Um raciocínio que, convenhamos, não guarda qualquer pertinência de relação com os parâmetros e critérios delimitados e definidos no Edital.

A superioridade autoproclamada pela recorrente E3 para definir-se como vitoriosa no certame só existe em sua própria avaliação e para o seu próprio benefício, sem aproveitamento justo, equilibrado e adequado frente às necessidades e estratégias da Administração Municipal. Mesmo assim, para efeito do presente certame, a superioridade é apenas parcial e apenas quanto ao Invólucro 3, de menor peso.



Ficou claro que o julgamento comparativo influenciou a avaliação e a pontuação dos trabalhos e documentos apresentados pelas licitantes. Porém, sua aplicação ao longo da competição técnica ocorreu de maneira justa, equilibrada, isonômica e proporcional aos pesos que foram estabelecidos no Edital.

A concorrente NACIONAL, a única entre as licitantes participantes que possui porte e tradição à semelhança da recorrente E3 no cenário publicitário brasileiro, aceitou a derrota no julgamento do Invólucro 1 e a vitória no julgamento do Invólucro 3, sem questionamentos. Não apresentou recursos ou contrarrazões em nenhuma das fases.

Oportuno registrar, portanto, que a E3 foi a única empresa licitante a apresentar recurso quanto à avaliação e ao julgamento do Invólucro 3 em que ocupou o merecido primeiro lugar, contudo, insuficiente para vencer o certame.

Das contrarrazões da empresa licitante DANZA

A Subcomissão Técnica fez a atenta leitura das contrarrazões ao recurso da recorrente E3 apresentadas pela licitante DANZA. Tratam-se basicamente de posicionamentos contrários à pretensão da recorrente E3 em realizar novo julgamento do Invólucro 1 das Propostas Técnicas. O tema em si, conforme já manifestado pela Subcomissão Técnica linhas atrás, deve ser submetido à apreciação de instância superior da Administração, pois escapa da esfera apreciativa da comissão julgadora. No entanto, tendo em vista que as contrarrazões da DANZA sobre a impossibilidade de rejuízo do Invólucro 1 são coincidentes com o entendimento dos membros julgadores, decidiu-se adotar o documento como parte desta análise no que couber como resposta ao pedido da recorrente E3.

Considerações finais

Diante de todo o exposto, encontra-se totalmente superada essa questão implícita no recurso da recorrente E3 de que o Invólucro 3 seria mais importante que o Invólucro 1. Na verdade, não é, nem nunca foi, pois trata-se de uma argumentação que pode ser entendida apenas como um mero desejo da recorrente lançado para sua pretensão de vitória no certame.

Embora não tenha sido estabelecido, em nenhum momento, como um dos critérios técnicos pelo Edital e anexos da CP 06/23, além de não constar da lei 12.232/10 (que rege o certame), nem da lei 8.666/93 (aplicada de forma subsidiária), o método comparativo das



propostas é aceito pela doutrina especializada nos julgamentos de melhor técnica (tanto que a nova lei das licitações o introduziu expressamente entre as disposições).

Em consequência, encontra-se superada também a pretensão da recorrente E3 em querer que a sua "capacidade de atendimento" ou "nível dos seus trabalhos" seja a baliza principal do julgamento técnico da presente licitação para a escolha do que é melhor, mais adequado e vantajoso para a Prefeitura de Petrópolis. Essa pretensão não tem qualquer amparo nos termos do Edital e anexos, muito menos nas necessidades da estratégia de comunicação da Administração (órgão contratante do objeto da CP 06/23).

Ao mesmo tempo, a Subcomissão Técnica conclui que não há fundamento nas afirmações de que houve adoção e criação de novos critérios de julgamento como razão para justificar a anulação do certame. Está comprovado que a metodologia utilizada não interferiu em nada no exame das Propostas Técnicas ou em suas pontuações finais.

O recurso da E3, na parte em que compete a análise da Subcomissão Técnica, não apresentou razões objetivas de ordem técnica que justificassem a alteração das notas recebidas pela empresa concorrente DANZA nos três quesitos examinados.

Por isso, a Subcomissão Técnica vem confirmar as pontuações apuradas por ocasião da sua avaliação técnica, que respeitou todos os ritos previstos na legislação, opinando, taxativamente, pela improcedência das reclamações e dos pedidos da recorrente E3.

Por derradeiro, a Subcomissão Técnica mais uma vez reforça sua posição contrária ao pedido da E3. Porém, solicita a manifestação da Procuradoria Administrativa ou de órgão superior quanto ao pedido feito pela recorrente para que seja procedida uma justificativa das notas da licitante Danza no julgamento anulado e no novo julgamento.

Petrópolis, 5 de fevereiro de 2024

Subcomissão técnica


Gibson Floret de
Freitas Junior


Rodrigo Junqueira
de Andrade


Vinicius Henter
Carneiro Bastos