

À Comissão Especial de Licitação do BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. –
AGÊNCIA DE FOMENTO / RS.

Licitação n. 0002/2023 - Processo nº PROA 23/4000-0000467-8

**COMPETENCE COMUNICAÇÃO E MARKETING
LTDA.**, já qualificada nos autos da Licitação n. 0002/2023, vem,
respeitosamente, à presença de Vossas Senhorias, por seu represen-
tante legal infra-assinado, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão de julgamento das propostas técnicas, o que faz
com fundamento no Art. 59, § 1º, da Lei 13.303/16 e itens 13.2 e
seguintes do Edital.

Requer, por conseguinte, seja o presente recurso recebido e processado, con-
cedendo-se o efeito suspensivo previsto no item 13.4 do Edital e na legislação federal, e ao
final julgado integralmente **procedente**.

I. DA SÍNTESE FÁTICA.

O BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. – Agência de fomento / RS publicou Edital de Concorrência n. 002/2023, cujo objeto é a contratação de Agência de Publicidade e Propaganda.

O procedimento administrativo de licitação transcorreu normalmente, com a abertura dos envelopes em sessões públicas, tendo tudo sido registrado nas respectivas atas. No dia 03 de julho de 2024 foi realizada sessão para divulgação das notas atribuídas pela Subcomissão Técnica às propostas técnicas das agências licitantes. **Participaram do certame um total de 7(sete) agencias entre elas algumas das maiores e mais bem qualificadas do Sul do país.**

Na ocasião, como consequência do julgamento das propostas, **seis** das sete agências licitantes foram **sumariamente desclassificadas**, permanecendo no certame apenas uma agência, a qual foi proclamada vencedora do certame: Globalcom – Comunicação e Marketing LTDA.

Em 25 de julho de 2024, então, foi publicada no sítio eletrônico do BADESUL a decisão de habilitação da agência vencedora.

Contra essa decisão, a licitante interpõe o presente recurso administrativo, com amparo nos artigos 13.2 do edital, nos termos e pelas razões a seguir desenvolvidas, postulando, ao final, a anulação do processo de licitação.

II. NO MÉRITO: nulidade do processo licitatório por violação ao princípio da competitividade.

A presente inconformidade está fundamentada na evidente ofensa ao princípio da competitividade, que orienta os processos de licitação em geral, e aqueles regulamentados pela **Lei 13.303/16**, de maneira específica.

No caso concreto, o procedimento de licitação realizado pelo BADESUL expressamente segue as diretrizes normativas da mencionada legislação federal, segundo consta do preâmbulo do Edital 0002/2023. Esta lei, ao dispor sobre as normas gerais para os processos licitatórios, disciplina no seu artigo 31 a principiologia que deve nortear a concorrência, e expressamente destaca o **princípio da obtenção de competitividade**. Vejamos:

*Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, **devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.***

A redação da Lei 13.303/16 está em perfeita consonância com o disposto no artigo 5º da Lei 14.133/21, que revogou a anterior Lei de Licitações e passou a regulamentar as normas gerais sobre licitações públicas. O citado artigo também faz expressa referência ao princípio da competitividade. Vejamos:

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

A principiologia destacada, em especial o princípio da competitividade, guarda direta relação com os objetivos que orientam os processos licitatórios, em especial o de **obtenção ou seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública**, previsto no artigo 11, I, da Lei 14.133/21.

Na ótica de Juliano Heinen, esse objetivo deve permear todo o procedimento licitatório e pode variar conforme o tipo de licitação, mas invariavelmente “a **busca pela proposta mais vantajosa** visa à contratação que **gere mais vantagens** ao Poder Público”¹.

No caso concreto, o Edital 0002/2023 expressamente prevê que a licitação para contratação de agência de publicidade seguirá o tipo **melhor técnica**. Disso decorre, naturalmente, a importância da competitividade efetiva entre diferentes agências de publicidade, o que, por óbvio, deve ocorrer em perfeitas condições de isonomia. Sem a efetiva concorrência, não há como apurar a melhor técnica.

Pois bem.

O exame das atas das sessões de licitação evidencia que **sete agências** se habilitaram para a concorrência pública em questão. Todas, conforme a ata da segunda sessão de julgamento, apresentaram os envelopes exigidos em perfeita conformidade, nada tendo sido registrado a indicar qualquer descumprimento do edital. Os envelopes continham a proposta

¹ HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 5.ed. Salvador: JusPodium, p. 1162.

técnica não identificada – plano de comunicação (Envelope 1), a proposta técnica identificada – plano de comunicação (Envelope 2), a proposta técnica – Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Solução de Problemas de Comunicação (Envelope 3) e os documentos de habilitação (Envelope 4).

Para surpresa de todos, na sessão de divulgação do julgamento da proposta técnica – Plano de comunicação e Capacidade de Atendimento, Repertório e Relatos de Solução de Problemas de Comunicação (Envelopes 1, 2 e 3), sobreveio a decisão de desclassificação de seis dentre as sete agências licitantes, do que resultou a proclamação de vitória da única agência que permaneceu no certame.

A detida análise da planilha de atribuição de notas da Subcomissão Técnica evidencia que **o julgamento das propostas técnicas não observou o princípio da competitividade**, posto que, sem justificativa plausível e amparada no edital, efetuou descontos significativos nas notas das licitantes, acarretando na desclassificação de seis dentre as sete concorrentes. De forma extremamente subjetiva a comissão julgadora, atribuiu notas aleatórias a agências de renomada competência excluindo todas do certame, o que acarretou que a única remanescente restou vencedora.

Ainda que essa eliminação em massa seja possível desde uma perspectiva abstrata, pois se trata de uma fase eliminatória da licitação, há de se observar que uma situação como essa nunca ocorreu na história das licitações do setor de propaganda no Rio Grande do Sul. E são inúmeras as licitações nas quais essas mesmas sete agências sempre participam, e nas quais sua capacidade técnica sempre foi reconhecida, com maior ou menor pontuação, mas sempre foi reconhecida. Em nenhum outro certame essas agências foram consideradas "incapazes", ao contrário boa parte das mesmas têm nas suas carteiras clientes de porte e dimensão nacional e multinacional, superando em todos os quesitos a ÚNICA AGÊNCIA RECONHECIDA COMO VENCEDORA. Qual o racional que levou a referida Comissão Julgadora a ter uma posição tão destoante do mercado?

A título exemplificativo, calha aqui observar que a ora recorrente foi recentemente declarada **vencedora** em processo licitatório do **Sistema FECOMÉRCIO** – SESC/RS e SENAC/RS (Edital 001/2023) – tendo **obtido nota integral (10) em todos os**

quesitos, inclusive no de capacidade técnica. A comprovar este feito, segue em anexo a Ata de Sessão de Abertura e Julgamento da Concorrência, a seguir transcrita parcialmente:



**ATA DE SESSÃO DE ABERTURA E JULGAMENTO
CONCORRÊNCIA Nº 001/23**

Aos vinte dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, às quatorze horas e trinta minutos, na Sala de Reuniões 403 da Direção Regional do SESC e SENAC, situada na Rua Fecomércio nº 101, 4º andar, na cidade de Porto Alegre/RS, reuniu-se a Comissão Permanente de Licitação, designada através da Portaria "N" nº 122/2022, presentes Luciane Vasques Rossato, Carine Furtado Garcia e Renato da Silva Ribeiro, para realizar a abertura do invólucro de **HABILITAÇÃO** relacionado ao certame em epígrafe que objetiva a contratação de **AGÊNCIA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA para atendimento de Sesc/RS e Senac-RS**. Constatou-se a presença da representante já credenciada da empresa **COMPETENCE COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA** e do representante credenciado para esta sessão, Guilherme Romagna, representando Escala Comunicação e Marketing Ltda. Iniciado os trabalhos, procedeu-se com a divulgação da classificação das empresas, de acordo com os índices divulgados anteriormente pela Comissão Permanente de Licitação, com o seguinte resultado:

1º COLOCADA - COMPETENCE COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
1 X 5 = 5	1 X 5 = 5	10

2º COLOCADA - ESCALA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
0,73 X 5 = 3,65	1 X 5 = 5	8,65

3º COLOCADA - PÚBLICA COMUNICAÇÃO LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
0,79 X 5 = 3,95	0,8 X 5 = 4	7,95

4º COLOCADA - EZCUZÉ AGÊNCIA DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
0,55 X 5 = 2,75	1 X 5 = 5	7,75

5º COLOCADA - AGÊNCIA BISTRÔ LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
0,68 X 5 = 3,4	0,86 X 5 = 4,3	7,7

5º COLOCADA - CENTRO AGÊNCIA DE COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA:

ÍNDICE TÉCNICO	ÍNDICE PREÇO	NOTA FINAL
0,54 X 5 = 2,7	1 X 5 = 5	7,7

Retornando à presente licitação, a recorrente teve **desconto de 50% das notas** relacionadas à capacidade de atendimento, notadamente no item “equipe de profissionais”. Diante disso, se impõe algumas interrogações:

Teria a capacidade de atendimento da recorrente mudado tanto?

Como, em duas licitações no espaço de um mesmo semestre do ano, as avaliações da sua capacidade de atendimento podem ser tão diferentes?

Sobre isso, impõe-se observar que a Agência Competence é uma das mais antigas agências de publicidade do Estado do Rio Grande do Sul, com **mais de 30 anos de existência**. Sua atuação de excelência, neste período, lhe proporcionou reconhecimento e expertise justamente na área de comunicação e marketing, não em outro setor. Não há fundamento para suspeitar da capacitação técnica da licitante. Aliás, a vitória na recente licitação da FE-COMÉRCIO é a maior prova de capacitação técnica. A reforçar o argumento, a agência Competence foi recentemente responsável pelo programa "MOVIMENTO DO PRODUTO RS" que teve um impacto gigantesco nas relações da indústria gaúcha com o mercado nacional. Aumentando vendas, gerando empregos e desenvolvimento. Tendo superado em todos os aspectos as expectativas da FIERGS, grandes grupos e líderes empresariais.

Mas a situação se agrava quando percebemos que esse mesmo desconto, em percentual elevadíssimo, foi atribuído a quatro outras licitantes, sob o argumento genérico da **“não comprovação da experiência ou formação”**, conforme documento intitulado *premissas de julgamento – subcomissão técnica*, publicizado no sítio eletrônico do BADESUL.

Ocorre que o **edital 0002/2023**, quando dispõe sobre a comprovação da capacidade de atendimento da equipe, no item 11.3.1.2, **nada refere sobre a exigência de diploma de formação** como documento imprescindível à comprovação da experiência. Ao contrário, exige apenas a apresentação de **currículo resumido**, que contenha, no mínimo, nome, formação e experiência. Vejamos:

11.3.1.2. equipe: relação nominal contendo a experiência da equipe, informando: quantificação e qualificação dos profissionais que estarão à disposição da execução dos serviços para o BADESUL, discriminando-os por área de atuação na agência licitante, devendo ser comprovada por meio de currículo resumido, devidamente comprovado (contendo, no mínimo, nome, formação e experiência), dos profissionais que estarão à disposição para execução dos serviços para o BADESUL e de CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou contratos de trabalho, ou contrato social, ou, ainda, outro documento hábil à referida comprovação, exceto declaração pessoal emitida pelo próprio profissional ou empresa, de forma unilateral.

A toda evidência, a exigência de documento não expressamente previsto no edital surpreendeu a maior parte das agências licitantes e **restringiu de forma indevida a competitividade da licitação**, contrariando frontalmente a principiologia que deve orientar o processo administrativo, conforme expressas previsões legais. **Não suficiente isso, acabou por inviabilizar a efetiva competição entre as agências licitantes, na medida em que excluiu do certame seis entre as sete concorrentes!**

O jornalismo, assim como a publicidade e a propaganda, tem na história brasileira brilhantes profissionais cuja comprovação de talento jamais foi medida por diplomas, e sim por entregas realizadas. O mais grave é que em nenhum momento foi exigido “diplomas”, apenas os “documentos exigidos no edital”, conforme e-mail de diligência enviado pela Comissão Especial de Licitação para as agências licitantes. Vejamos:

De: Manoela Rocha <Manoela.Rocha@badesul.com.br>
Enviado: quinta-feira, 2 de maio de 2024 18:20
Para: Badesul Licita <Badesul.Licita@badesul.com.br>
Cc: Badesul P0102-2023 <p0102-2023@badesul.com.br>
Assunto: Diligência: Equipe - Capacidade de atendimento

Prezados,

considerando a dificuldade de identificação dos profissionais requeridos no quesito da CAPACIDADE DE ATENDIMENTO/ EQUIPE, na página 27 do Edital, fac-se necessária a diligência da documentação nos termos do item 16.5, conforme item abaixo:

16.5. É facultada à Comissão, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, para fins de saneamento da documentação conforme o previsto nos Acórdãos 1.211/2021, 2.443/2021 e 2.443/2021 do TCU.

Solicitamos que seja enviada a tabela anexa preenchida designando os respectivos profissionais responsáveis por cada atendimento, assim como a documentação comprobatória de cada um, designada também nesse edital.

A documentação deve ser enviada por e-mail para o endereço p0102-2023@badesul.com.br até o dia 07/05/2024.

Por oportuno, esse e-mail está sendo enviado a TODAS as agências participantes.



Curiosamente, a agência vencedora entregou um verdadeiro compêndio de currículos, fato que gerou estranhamento às demais, ainda que não se queira crer que tenha havido qualquer tratamento diferenciado quanto a essa exigência. E mesmo tendo algumas entregue alguns diplomas, a distância da documentação entrega pela agência Global, torna evidente que alguma coisa estava mal esclarecida. **Se a Comissão pretendia avaliar a capacidade técnica por diplomas, isso deveria estar escrito no edital.** Não estava, de modo que eliminar 6(seis) agências, de um total de 7(sete), em função da ausência de algo que não foi expressamente solicitado, é extremamente prejudicial à lisura do certame e, por

extensão, à imagem e à credibilidade da Diretoria do BANDESUL. Trata-se de um banco de investimentos, pertencente ao Governo do Estado, e não de uma instituição qualquer.

Devida vênia, e com o máximo respeito à Subcomissão Técnica que procedeu ao julgamento das propostas técnicas, a situação é de tal forma gritante que **chega a colocar em dúvida a própria legitimidade da licitação**, dada a evidente **suspeição** de favorecimento indevido de uma das agências, a única, entre sete, cujos profissionais foram considerados “suficientemente qualificados e experientes” pela Subcomissão.

Com efeito, em se tratando de licitações relacionadas a serviço de publicidade, notadamente quando o critério de seleção é o de *melhor técnica*, é imprescindível a redobrada cautela na transparência dos critérios de julgamento e das decisões. **A subjetividade ínsita à escolha da melhor técnica entre trabalhos de publicidade exige esse cuidado.**

No caso concreto, ainda que a Subcomissão Técnica tenha publicado as suas “premissas de julgamento”, percebe-se que as diretrizes são vagas, indicam a exigência de documentação não contemplada no edital, e não apontam de forma suficiente e objetiva a quantificação dos descontos atribuídos. Por que 50% da nota para todos e em quaisquer casos? Isso mostra e reforça a suspeita de parcialidade decorrente da escolha de uma em detrimento de todas as demais. A possibilidade de ocorrência de uma escolha prévia, mesmo que remota, configura, no mínimo, um ato imoral e de profundo desrespeito ao setor. Em se tratando de um banco, um governo e um setor produtivo do estado, a exigência de conformidade não permite conviver com dúvidas dessa natureza.

Neste cenário, a hipótese de possível favorecimento de uma das licitantes se apresenta de maneira perturbadora, maculando a legitimidade do certame, posto que concreta a possibilidade de não ter sido selecionada a proposta mais vantajosa, assim considerada aquele que apresenta maiores vantagens à Administração Pública. E isso, em se tratando de contratação para prestação de serviços de publicidade por uma instituição financeira, é extremamente preocupante.

Em situações semelhantes, a violação ao princípio da competitividade, decorrente da exigência desarrazoada de documentos pela comissão de Licitação, foi considerada causa de nulidade do procedimento licitatório pelo **Tribunal de Contas da União**.

A título exemplificativo, o TCU anulou licitação do SESC-RS por indevida restrição do caráter competitivo do certame, em procedimento no qual a Comissão de Licitação optou deliberadamente por um **rigorismo formal**, impondo exigência desarrazoada de documentação relacionada à capacidade técnica.²

Na doutrina, Juliano Heinen ressalta que os **princípios** que regem as licitações, dentre eles o de competitividade, são **normas vinculantes** de todos os certames licitatórios, de **aplicação obrigatória**, e caso violados, possuem “**eficácia para anular o procedimento**”³.

Retornando à licitação 0002/2023 do BADESUL, está-se diante de flagrante violação ao princípio da competitividade, posto que desclassificadas seis entre as sete agências licitantes em decorrência da exigência de documentação comprobatória de capacidade técnica para além do exigido pelo edital e, também, da atribuição de notas e do desconto de notas pautados em critérios subjetivos, não suficientemente claros e desconectados da realidade fática, tudo a indicar possível direcionamento do certame.

Como consequência, restou inviabilizada a seleção da proposta mais vantajosa ao BADESUL, motivo pelo qual resulta impositiva a anulação do procedimento licitatório. Mantê-lo nos seus termos implica em prejuízo tanto pelo fato de não ter o processo licitatório alcançado o resultado mais favorável – a melhor proposta técnica – quanto também à imagem do BADESUL, diante da inafastável dúvida quanto a um possível favorecimento de uma licitante em específico.

² TCU, Acórdão nº 992/2007, 1ª Câmara, j. 18.04.2007.

³ HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 5.ed. Salvador: JusPodium, p. 1168.

III. **DOS PEDIDOS.**

Diante do exposto, requer:

- a. Seja recebido o presente Recurso Administrativo, termos do item 13.2 do Edital de Licitação da Concorrência n. 0002/2023, com efeito suspensivo, já que cumpridos os pressupostos de admissibilidade;
- b. Seja julgado **integralmente procedente** o recurso ora interposto, para fins de **anular** o procedimento de licitação em razão de ofensa ao princípio da competitividade.

Nesses termos, pede deferimento.

Porto Alegre, 31 de julho de 2024.

ANDRÉ MACHADO MAYA

OAB/RS 55.429

PAULA SARTORI SEABRA

CPF 941.357.540-15