



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 0096/2022

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: Concorrência 01/2022

OBJETO: **Contratação de serviços de publicidade e propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade para divulgação institucional da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**

**JULGAMENTO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Recorrente 1: **DUCK COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA**

Recorrida: **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Feito: **RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECISÃO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA TÉCNICA**

Recorrente 2: **NOVAGÊNCIA PROPAGANDA LTDA**

Recorrida: **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

Feito: **RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA A PROPOSTA TÉCNICA**

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de Recursos Administrativos interpostos, tempestivamente, pelas licitantes: (1) DUC COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA; (2) NOVAGENCIA PROPAGANDA LTDA; devidamente qualificadas nos autos do procedimento licitatório Concorrência 01/2022, referente ao Processo nº 96/2022, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas: (1) que classificou as licitantes NOVAGENCIA PROPAGANDA LTDA e TAL PROPAGANDA; assim como da contagem da pontuação das planilhas de julgamento técnico, no que tange as licitantes NOVAGENCIA e DUCK. Registra-se que os demais licitantes foram intimados para apresentar contrarrazões aos recursos interpostos, havendo manifestação nesse sentido apenas por parte das empresas NOVAGÊNCIA e ATC 40 – Tal Propaganda, ambas em relação ao recurso interposto pela DUCK, e ATC 40 – Tal Propaganda, em relação ao recurso interposto pela NOVAGÊNCIA, igualmente qualificada n



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

os autos do presente processo, tudo em conformidade com os termos do artigo 109, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Em síntese, é o relatório.

**II. SÍNTESES DAS RAZÕES DOS RECURSOS**

**(1) DUCK COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA**

Insurge-se a Recorrente em sua peça recursal contra a decisão da Comissão Permanente de Licitação que classificou as recorridas quando, em tese, estas desatenderam as previsões editalícias, conforme motivos expostos a seguir:

***a) “Conforme será aqui amplamente demonstrado, as empresas NOVAGENCIA e TAL PROPAGANDA desatenderam aos comandos do instrumento editalício, documento este que faz lei entre as partes, sendo notória a apresentação de documentos apócrifos e sem autenticidades, que confirmam segurança jurídica”;***

***b) “Desse modo, não restam dúvidas que tal determinação não fora observada peça licitante, desatendendo, assim, o que determina o instrumento convocatório e seus documentos vinculantes, angariando, conforme amplamente exposto, vantagem indevida entre os demais licitantes, visto que inflou sua proposta com pelas que comprovadamente não terá capacidade financeira para arcar, já que omitiu tabela de preços vários custos programados.”.***

Inicialmente, no que tange aos supostos documentos apócrifos e sem autenticidade juntados aos autos, alega a Recorrente que as licitantes NOVAGENCIA e TAL Propaganda, descumpriram previsão editalícia ao não apresentarem relatos devidamente referendados e autenticados, motivo pelo qual deveriam ser desclassificadas.

Em seguida, afirma que os custos de criação da empresa NOVAGENCIA não estavam todos discriminados de em sua proposta técnica, sustentando que: ***a estratégia de comunicação apresentada não estava contemplada na “Ideia Criativa” da empresa, não havendo menção a tal custo de criação.***

2



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Noutro ponto, *afirma que a empresa computou custos de criação relacionados a Gift Card animado, contudo tal item não estaria previsto em sua "ideia Criativa", apontou ainda a ausência de precificação para filmes (b) com 30", que a empresa teria informado 04 tipos de layout de outdoor e precificado apenas 02, obtendo vantagem indevida.*

Por fim, afirma que a peça publicitária "Carrossel", em que pese está prevista na "Ideia Criativa", não teve seu custo precificado.

Embasada na argumentação ora sintetizada e citando jurisprudências do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça, bem como transcrevendo posicionamento doutrinário, a Recorrente conclui para requerer:

1. Anulação da decisão atacada, tendo como consequência a desclassificação das licitantes NOVAGENCIA E TAL PROPAGANDA.

**(2) NOVAGENCIA PROPAGANDA LTDA**

Insurge-se a Recorrente em sua peça recursal contra contagem da pontuação atribuída a própria, bem como a licitante DUCK, requerendo a recontagem destes.

**III. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES AOS RECURSOS**

Em sede de contrarrazões, a licitante NOVAGENCIA argumentou que, em caso de dúvidas acerca da ausência de assinatura no documento em discussão, a CPL poderia fazer uso de sua prerrogativa legal e diligenciar para sanar a possível dúvida existente, não sendo motivo suficiente para desclassificação, trazendo em sua argumentação posicionamento do TCU e Tribunais de Justiça acerca do tema, rogando, inclusive, a aplicação do princípio da formalidade moderada.

Argumenta que, mesmo que a referida assinatura estivesse ausente no documento, não seria motivo suficiente para inabilitação ou desclassificação da proposta, juntando nos autos o contrato referente aos serviços objeto do referendo apresentado, com firma reconhecida, o que, em tese, demonstraria que a assinatura contida no referendo é a do Ex-Secretário Ênio Lins, pessoa competente para realizar tal ato.

3



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Aduziu que a exigência de autenticação do documento objeto do presente não encontra previsão legal, sendo, portanto, descabida, trazendo, ainda, que a necessidade de autenticação só poderia ser exigida em caso de dúvida acerca da autenticidade dos documentos.

Alega que a Recorrente agiu com má fé, uma vez que esta saberia, por também já ter contratado com o mesmo ente, quando o Sr. Ênio era Secretário de Comunicação do Estado, e na mesma época que a Novagência, tendo assim amplo conhecimento dos serviços prestado e referendados no documento, além da assinatura daquele que está referendando, inexistindo, portanto, dúvida, objetivando somente tumultuar o processo.

No que tange aos custos de criação da empresa, manifesta-se acerca da improcedência das alegações trazidas pela recorrente, afirmando que:

**“Entende-se como não mídia, publicações que não tem custo de veiculação, o que se enquadra a multiplicidade de meios próprios sob comando da Diretoria de Comunicação da Assembleia Legislativa de Alagoas, como redes sociais (Facebook, Instagram e Twitter), site oficial, canal do YouTube, TV Assembleia, E-mail marketing, murais internos, newsletter etc.**

Sob esse contexto, a empresa ora impugnante defende como otimização de verba e amplitude de comunicação que as peças publicitárias criadas para veiculação em mídias comerciais sejam também utilizadas e programadas pela Diretoria de Comunicação da Assembleia Legislativa em suas ferramentas de mídia, sem custo de veiculação.

Como exemplo, o vídeo de 60” com adaptação de 30” pode ser divulgado na TV Assembleia, no YouTube e nas redes sociais; o anúncio de jornal e/ou revista pode ser divulgado no newsletter ou impressos em murais; entre outras adequações, para planejamento e gerenciamento da equipe de Comunicação Pública responsável pela imagem da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.

Enfim, dentro do composto de comunicação, a empresa NOVAGÊNCIA PROPAGANDA LTDA programou (planejou, projetou) a adequação de mensagens e sua multiplicidade de linguagens para manter unidade de comunicação e de entendimento em diversas mídias, offline ou online, paga ou sem custo de veiculação.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Sob esse contexto, vale destacar, pelo desconhecimento da empresa Recorrente, que a Newsletter consta como mídia própria da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas (como se vê da breve análise do site [www.al.al.leg.br](http://www.al.al.leg.br) - Diretoria de Comunicação/publicações) e como será o próprio anúncio de revista/jornal com custo de criação cobrado, não requer nova cobrança.

Os exemplos de formatos de propaganda digital citados na Ideia Criativa, que são adequações das Peças Publicitárias da mídia paga, seja a corporificada (Carrossel Redes Sociais), seja não corporificada (posts redes sociais) estão com valores agregados de produção e criação na estratégia de mídia.

Nota-se, portanto, o uso de nomenclatura mais abrangente seguindo Tabela Referencial da ABAP (Associação Brasileira das Agências de Publicidade) de serviços internos — criação — arte para card g/// animado e de produção - card para stones, feed e banner de internet). Estes 2 (dois) itens precificados são coerentes em valores às Propostas de peças digitais expostas na Ideia Criativa.

A empresa NOVAGENCIA PROPAGANDA LTDA, com a devida cautela, programou, na estratégia de mídia, 20 (vinte) placas de Outdoor durante uma bi-semana, com o valor de R\$ 11.200,00 (onze mil e duzentos reais) que consta na planilha de veiculação. As 20 (vinte) placas serão produzidas por R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), valor esse que consta na planilha de veiculação.

Em relação ao valor de criação, também contestado pela empresa DUCK COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA, o argumento é embasado na formatação criativa da Proposta e no princípio da economicidade, onde se destaca a peça corporificada Compromisso que é a principal da campanha e uma segunda arte, que se adequa a 3 (três) aplicações de mensagens com intervenções mínimas intituladas Responsabilidade, Respeito e Parceria. Dentro deste raciocínio de otimização de custos, portanto, foi inserido a cobrança na criação de 2 (duas) peças, seguindo mais uma vez a Tabela Referencial de serviços internos da ABAP - Alagoas.

Sob o mesmo prisma se aplica na adaptação do roteiro do filme (A) de 60 segundos e filme (B) de 30 segundos, cuja criação foi valorada com referência na peça de 60" de R\$ 6.336,53 (seis mil, trezentos e trinta e seis reais e cinquenta e três centavos), já que a menor é só uma supressão de texto do texto principal.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

**Não seria justo cobrar criação de um ajuste simples de roteiro, mas na produção das peças foi cobrada a reedição do filme de 60" em 30", por haver adaptação formato, edição de imagens, trilha e finalização.**

**Como se vê, portanto, a empresa ora Impugnante cumpriu estritamente o Instrumento Convocatório quando da confecção da tabela dos Custos de Criação, precificando cada um dos serviços, em estrita observância ao Edital e a Tabela Referencial da ABAP (Associação Brasileira das Agências de Publicidade)."**

Por fim, sustenta que os valores apresentados para publicações em veículos como jornal Gazeta de Alagoas e Tribuna Independente refletem a verdade, uma vez que tais veículos utilizam valores distintos quando negociam a mídia impressa em Jornal com os entes públicos e, como a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, com condições negociais semelhantes ao poder executivo, requerendo que seja julgado totalmente improcedente o presente recurso.

Já a recorrida **ATC – Tal Propaganda**, argumentou, em resumo, que apresentou a documentação na forma exigida pelo edital, uma vez que o item 4.2.4.3 do edital impõe que "a formalização do referendo deverá ser feita no próprio relato elaborado pelo licitante, mediante a rubrica d autor do referendo em todas as páginas", e no item 4.2.4.4 que "na última página do relato deverá constar a indicação do nome empresarial do cliente e a assinatura do seu respectivo signatário acompanhada do seu nome e cargo ou função".

Afirmando que a empresa DUCK em nenhum momento questionou a veracidade dos documentos apresentados, inexistindo razão para se exigir autenticação ou reconhecimento de firma dos documentos, como se vê no texto abaixo transcrito:

**"De modo axiomático, a empresa Duck Comunicação, em seus furtivos argumentos não questiona a veracidade dos documentos apresentados, valendo-se de excessivo formalismo em uma torpe tentativa de desclassificar a licitante ora recorrida".**

A empresa ora recorrida apresentou, ainda, diversos julgados que corroboravam com sua tese, além da legislação e posicionamento doutrinário, para, ao fim, requerer a improcedência do recurso administrativo.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

No que se refere as contrarrazões relacionadas ao recurso interposto pela NOVAGÊNCIA, impugnante ATC – Tal Propaganda, corroborou com o entendimento de soma equivocada da pontuação das empresas NOVAGÊNCIA, TAL – Propaganda e DUCK, divergindo na recontagem somente em relação a pontuação da licitante DUCK, juntando planilha com a demonstração dos cálculos, requerendo ao final, a revisão da soma das notas atribuídas.

**IV. DA ANÁLISE**

De início, cabe analisarmos o preenchimento dos requisitos preliminares para o conhecimento do recurso interposto, verificando a sua plena tempestividade e o atendimento quanto as formalidades legais.

Sendo assim, este procedimento se encontra apto para análise das razões apresentadas.

Ponderando as alegações constantes nas peças recursais em confronto com as argumentações trazidas nas contrarrazões aos recursos, bem como observando o que determinam a legislação e a jurisprudência correlatas, expomos abaixo as razões que motivam o presente julgamento, assim como os preceitos legais que o fundamentam:

Antes de adentrarmos no mérito do recurso apresentado, cabe-nos tecer breve comentário acerca do tema licitações públicas.

Pois bem, a licitação surge como procedimento obrigatório previsto na Constituição Federal de 1988, anterior a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, visando impedir que tais contratos sejam firmados sem o atendimento de critérios objetivos, dentre eles a busca pela melhor proposta, estimulando a competitividade entre os licitantes, oferecendo-os igualdade de condições entre todos, garantindo assim a observância dos princípios que regem o Direito Administrativo.

Neste sentido, Justen Filho (2014), 495, entende que:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Além do atendimento aos preceitos legais que tratam do tema, as regras destinadas a regular o procedimento licitatório **estão concentradas no instrumento convocatório/edital**, conforme prevê o art. 41 da Lei 8.666/93, **devendo assim serem observadas**.

Contudo, como já exposto anteriormente, tais regras não constituem um fim em si, colocando-se como instrumento para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, desde que observados os demais princípios.

Neste diapasão, importante enfatizar acerca da possibilidade de diligenciar objetivando esclarecer a instrução do processo, a Lei 8.666/93 dispõe em seu art. 43, §3, que:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º - É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Pelo que se percebe, numa breve leitura da norma citada, tal comando se dispõe em disciplinar a realização de diligências pela Autoridade Julgadora durante o procedimento licitatório, pontuando a possibilidade de promovê-la "em qualquer fase da licitação", no intuito de elucidar dúvidas e de forma objetiva viabilizar com segurança a tomada de decisões.

Conquanto o texto da lei estabeleça a diligência como faculdade, a doutrina já estabeleceu que se transveste em dever do administrador licitante diligenciar para esclarecer eventuais dúvidas que porventura surjam, em virtude de sua obrigação de buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Neste prisma, descreve Pedro Paulo de Rezende Porto Filho<sup>1</sup>:

"A licitação não é uma corrida de obstáculos. Todos os atos administrativos têm finalidades que devem ser alcançadas de forma direta ou indireta. Não seria crível que a lei, ao atribuir ao administrador a faculdade de realizar diligências, se satisfizesse com qualquer decisão sua, razoável ou não, e que certa solução fosse acolhida pelo ordenamento jurídico, ainda que não fosse a melhor para atender ao interesse público. Nessa linha, promover ou não diligência não é ato de vontade da comissão de licitação, que dependa do humor dos seus integrantes. Eles, no exercício da função pública, têm o dever de perseguir a proposta mais vantajosa e praticar todos os atos necessários para encontrar a que satisfaça o interesse público do modo mais perfeito (no caso, com a maior amplitude possível do universo de licitantes)".



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Quanto ao conteúdo em questão, nos ensina o renomado doutrinador Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

**22.1) O conteúdo das diligências e esclarecimento**

A diligência é uma providência para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, seja no tocante a habilitação, seja quanto ao próprio conteúdo da proposta.  
(...)

**22.3) Os limites para a diligência**

Qual a extensão da diligência? A Lei determina a vedação à apresentação de documentos que deveriam ter constado dos envelopes. Isso não equivale, no entanto, a proibir a juntada de qualquer documento. **Se o particular apresentou um documento e se reputa existir dúvidas quanto a seu conteúdo, é possível que a diligência se traduza numa convocação ao particular para explicar e, e se for o caso, comprovar documentalmente o conteúdo da documentação anterior.**  
(...)

**22.6) O interesse protegido**

Os esclarecimentos e as diligências referidos no art. 43, §3.º, não são previstos como instrumento de defesa dos interesses dos licitantes. Trata-se de uma atividade desenvolvida no interesse da entidade que realiza a licitação. (...)

Portanto, a realização de diligência que conduz à admissão da participação de um licitante, superando dúvidas iniciais sobre o preenchimento de requisitos exigidos, realiza o interesse de ampliar o número de licitantes. Não se trata de beneficiar aquele licitante. O mesmo raciocínio se aplica nos casos em que a diligência conduzir à exclusão do licitante: a finalidade da decisão não é beneficiar os demais licitantes, mas assegurar o interesse de excluir do certame competidores destituídos dos requisitos necessários.

---

<sup>1</sup>O dever de diligência e o princípio da economicidade no julgamento das propostas comerciais. Revista Zênite de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 115, p. 777, set.2003

<sup>2</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

**Essa ponderação é fundamental porque fornece os limites para a autonomia da autoridade julgadora na apreciação do cabimento da diligência.**

**22.7) Os limites à decisão de realizar ou não realizar a diligência**  
(...)

A realização da diligência não é uma simples “faculdade” da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever de autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência, será obrigatória a sua realização.

Pelo que se percebe, a **finalidade maior da diligência é a de viabilizar adequada instrução do processo administrativo de contratação, sanando as dúvidas existentes e atuando pela busca da verdade real, ou seja, possibilitando consequentemente que a tomada de decisão seja feita de forma mais adequada e objetiva possível**, não sendo uma faculdade, mas obrigação diante da dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão.

**RECURSO 01 – DUCK COMUNICAÇÃO**

**1) Da alegação de desatendimento ao instrumento convocatório**

Passando a enfrentar o mérito das questões suscitadas no recurso administrativo, observemos então quais as exigências trazidas no instrumento convocatório, **Item 4**, acerca das propostas técnicas (envelopes, 01, 02 e 03).

O tópico supracitado instrui os licitantes a apresentarem suas propostas técnicas estruturando-as em 04 quesitos, quais sejam:

- I - PLANO DE COMUNICAÇÃO PUBLICITÁRIA;
- II - CAPACIDADE DE ATENDIMENTO;
- III – REPERTÓRIO e;
- IV - RELATOS DE SOLUÇÕES DE PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO.

Dos quatro pontos apresentados, uma das controvérsias atacadas pelo recurso trata da regularidade dos documentos que deveriam ser apresentados, especificamente acerca do quarto

10



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

questo – Item 4.2.4.2 – Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, vejamos o que exige o edital

**4 – DA PROPOSTA TÉCNICA (ENVELOPES 01, 02 e 03)**

**4.1.1** A licitante deverá apresentar sua Proposta Técnica estruturada em 4 (quatro) quesitos:

**PLANO DE COMUNICAÇÃO PUBLICITÁRIA, CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, REPERTÓRIO e RELATOS DE SOLUÇÕES DE PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO(...)**

**(...) 4.2.4 RELATOS DE SOLUÇÕES DE PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO**

**4.2.4.1** A licitante deverá apresentar, 2 (dois) relatos de soluções de problemas de comunicação, em que serão descritas soluções bem-sucedidas de problemas de comunicação planejadas e propostas por ela e implementadas por seus clientes.

**4.2.4.2** Os relatos deverão estar devidamente referendados pelos respectivos clientes e não podem referir-se a ações executadas no âmbito de contratos de prestação de serviços de publicidade de que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas seja ou tenha sido signatária.

**4.2.4.3** A formalização do referendo deverá ser feita no próprio relato elaborado pelo licitante, mediante a rubrica do autor do referendo em todas as suas páginas.

**4.2.4.4** Na última página do relato deverá constar a indicação do nome empresarial do cliente e a assinatura do seu respectivo signatário acompanhada do seu nome e cargo ou função.

**4.2.4.5** Para cada relato, é permitida a inclusão de até 3 (três) peças e ou material, independentemente do meio de divulgação, tipo ou característica da peça, caso em que, se incluídos:

- a) As peças eletrônicas deverão ser fornecidas em DVD ou CD, executáveis no sistema operacional Windows;
- b) As peças gráficas poderão ter qualquer formato, podendo inclusive ser apresentadas dobradas ou não;
- c) Para cada peça e ou material, deverá ser apresentada ficha técnica com os dados técnicos de produção e/ou veiculação. (grifo nosso)

Neste item, é previsto que os licitantes deverão apresentar 2(dois) relatos de soluções de problemas de comunicação, em que serão descritas soluções bem-sucedidas de problemas de comunicação planejadas e propostas pelo licitante e implementadas por seus clientes, devendo estes estarem devidamente referendados pelos respectivos clientes, não podendo se referir a ações executadas no âmbito de contratos de prestação de serviços de publicidade de que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas seja ou tenha sido signatária, devendo, o referendo, ser realizado no próprio relato elaborado pela empresa licitante.

Elucidada a previsão editalícia, passemos a confrontá-la com o alegado pela recorrente.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

A empresa DUCK, argumentou que as recorridas NOVAGENCIA e ATC – Tal Propaganda, descumpriram previsão editalícia, especificamente o tópico que trata da apresentação de soluções de problemas de comunicação apresentadas a clientes e referendadas pelos mesmos, por supostamente terem apresentado relatos sem o devido referendo assinado e autenticado.

Em sede de contrarrazões, as recorridas alegaram total atendimento das exigências trazidas no instrumento convocatório, incluindo a assinatura dos responsáveis pelo referendo.

Pois bem, analisando-se a cláusula editalícia que teria sido descumprida pelos licitantes, constata-se que, de fato, esta exige a rubrica dos responsáveis pelos referendos em todas as páginas do relato, bem como sua identificação do nome empresarial do cliente e a assinatura do respectivo signatário.

Veja, da inteligência do item 4. do edital, não se observa, em momento algum, a exigência de apresentação de documento com a última folha autenticada, ou com firma reconhecida, como afirma a recorrente.

Ora, além de não haver qualquer exigência no edital quanto a apresentação de documento autenticado ou com firma reconhecida, tal prática vem sendo desencorajada pelos tribunais superiores e de contas, além de existir normatização na esfera federal, o Decreto nº 9.094/2014, determinando que o reconhecimento de firma só será necessário se houver dúvida quanto à autenticidade ou previsão legal das informações, isso porque os custos envolvidos, caso se mantivesse tal exigência, são considerados restrições a participação de um maior número de licitantes.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou nos seguintes termos:

STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 947953 RS 2007/0100887-9 (STJ)  
Jurisprudência • Data de publicação: 06/10/2010

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. **FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA** EM CERTAME LICITATÓRIO. MERA IRREGULARIDADE. 1. Trata-se de documentação - requisito de qualificação técnica da empresa licitante - apresentada sem a assinatura do responsável. Alega a recorrente (empresa licitante não vencedora) a violação ao princípio de vinculação ao edital, em razão da **falta** de assinatura na declaração de submissão às condições da tomada de preços e idoneidade para licitar ou contratar com a Administração. 2. É fato incontroverso que o instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar conforme as exigências apresentadas no Edital. Devem estar em conformidade com o documento administrativo, tanto a qualificação técnica, como a jurídica e a econômica-financeira. 3. Porém, há de se reconhecer que, a **falta** de assinatura reconhecida em um documento regularmente apresentado é mera irregularidade - principalmente se o responsável pela assinatura está presente no ato para sanar tal irregularidade. Precedente. 4. Recurso especial não provido.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Na mesma esteira manifestam-se os Tribunais de Justiça:

TJ-CE - Remessa Necessária 00119295420158060101 CE 0011929-54.2015.8.06.0101 (TJ-CE)  
Jurisprudência • Data de publicação: 18/12/2017

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. **FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA**. DESCLASSIFICAÇÃO. INVALIDADE. EXCESSO DE FORMALISMO. MERA IRREGULARIDADE. POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO. REMESSA OBRIGATÓRIA DESPROVIDA. 1. A questão em debate cinge-se à validade da desclassificação da impetrante da licitação, depois de habilitada no pleito, por descumprimento de item do edital que exigia o **reconhecimento de firma** das declarações apresentadas na proposta. 2. Admite-se, excepcionalmente, a flexibilização na aplicação das regras do instrumento editalício, desde que tal medida não impossibilite a execução do contrato, não ofenda os princípios da Administração Pública e não gere prejuízo ou enseje tratamento desigual entre as partes interessadas. 3. In casu, afigura-se desarrazoada a desclassificação da empresa do certame, pois, além de se tratar de vício sanável, não houve questionamentos acerca da validade do aludido documento por outros licitantes ou pelo ente público. Entendimento contrário importaria em privilegiar o excesso de formalismo em detrimento da licitação pública. Precedentes do STJ e do TJCE. 4. Remessa necessária desprovida. **ACÓRDÃO** Acordam os Desembargadores integrantes da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por uma de suas Turmas, unanimemente, em conhecer do reexame necessário mas para negar-lhe provimento, de conformidade com o voto do Relator. Fortaleza, 18 de dezembro de 2017. DESEMBARGADOR FERNANDO LUIZ XIMENES ROCHA Relator

Como observado, não fora previsto no instrumento convocatório qualquer exigência de documento autenticado ou com firma reconhecida, diferentemente do alegado no recurso em tela.

Veja, importante destacar que a recorrente não contestou autenticidade de documento, mas sim, o fato destes não estarem autenticados, alegando a impossibilidade de se afirmar que as assinaturas presentes nos documentos são verdadeiramente de seus autores.

Neste ponto, importante considerar que a boa-fé surge como princípio constitucional implícito, deduzido e entendido do sistema de valores adotado pela Carta Magna, particularmente dos postulados constitucionais da dignidade humana (art. 1º, III), da solidariedade social (art. 3º, I), da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI) e, no que concerne particularmente ao Direito Administrativo, da moralidade (art. 37, caput), sendo vedado à Administração presumir má-fé dos atos praticados pelos licitantes, uma vez que esta deve ser comprovada!

  
13



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Assim, não se observa qualquer irregularidade nos documentos apresentados pelas recorridas, tendo estes atendido as exigências do edital.

Contudo, objetivando dirimir quaisquer dúvidas acerca do tema, de posse do contrato apresentado pela NOVAGENCIA em sede de contrarrazões, contrato este proveniente dos serviços referendados no relato da licitante e contestado pela recorrente, utilizando-se ainda do poder/dever de diligência próprio da Administração, comparou-se as assinaturas presentes nos dois documentos, sendo possível a verificação e identificação destas, comprovando-se a existência da assinatura do signatário do ente tomador do serviço referendado, como pode ser facilmente constatado nas imagens abaixo:

**Contrato NOVAGÊNCIA/SECOM:**

se o presente instrumento em 2 (duas) vias de igual teor e forma, para que surtam um só efeito, as quais, depois de lidas, são assinadas pelas representantes das partes, CONTRATANTE e CONTRATADA, e pelas testemunhas abaixo.

Maceió-AL, 04 de setembro de 2020.

  
ENIGMANS DE OLIVEIRA  
CONTRATANTE

  
JAIR ROGERIO DE LIMA  
CONTRATADO

TESTEMUNHAS:

1. Nome: Wagner  
CPF n.º: 8.15.044.711-41

2. Nome: Quiana de M. Lima  
CPF n.º: 073.02.424-09

  
3ª Carteira de Identificação e Nome de Usuário  
4.º Dígito de Verificação  
5.º Dígito de Verificação  
6.º Dígito de Verificação  
7.º Dígito de Verificação  
8.º Dígito de Verificação  
9.º Dígito de Verificação  
10.º Dígito de Verificação  
11.º Dígito de Verificação  
12.º Dígito de Verificação  
13.º Dígito de Verificação  
14.º Dígito de Verificação  
15.º Dígito de Verificação  
16.º Dígito de Verificação  
17.º Dígito de Verificação  
18.º Dígito de Verificação  
19.º Dígito de Verificação  
20.º Dígito de Verificação

  
1.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
2.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
3.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
4.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
5.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
6.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
7.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
8.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
9.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
10.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
11.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
12.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
13.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
14.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
15.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
16.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
17.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
18.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
19.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
20.º Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário

  
Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário  
Assinatura de Testemunha e Assinatura de Usuário

Referendo assinado:



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

181; não precisa se identificar e sigilo garantido.

▶ Resultados

Segundo relatório da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Alagoas, durante o período de execução da campanha publicitária nas mídias tradicionais off-line, houve um aumento de 54% no número de ligações para o 181, saindo de 1.184 em fevereiro/2020 (quando iniciamos a 1ª bi-semana de outdoor e busdoor) para 2.184 em abril/2020, quando finalizamos estratégia.

Énio Lins de Oliveira  
Secretário de Comunicação do Governo de Alagoas

A assinatura do Secretário Énio Lins, evidentemente está no referendo, como facilmente observado, de forma que está deslocada para o lado direito, o que em nada modifica ou desabona a veracidade do mesmo, concluindo-se pelo total atendimento das exigências do edital por parte das recorridas.

## 2) Da alegação de manifesta ausência de correta precificação

Sob o tema alegado, em virtude de seu caráter eminentemente técnico, remeteu-se o recurso para Subcomissão Técnica, que se manifestou nos seguintes termos:

**Foi citado no recurso que a Novagência Propaganda não mencionou em sua Ideia Criativa, nem nos custos de criação, o item Newsletter.**

Neste item, a subcomissão técnica entendeu que todas as peças comerciais criadas seriam publicadas sem custos adicionais nos meios próprios da Assembleia Legislativa de Alagoas. Neste caso, anúncios de revista e jornais, posts entre outros teriam ação ampliada nas mídias do legislativo. É bom destacar que consta Newsletter como ferramenta oficial no site da Assembleia (Comunicação - Publicações), produzido pela Diretoria de Comunicação, sem custo de criação externo.

**Em relação aos itens do recurso administrativos que contestam cobrança de serviços internos referenciados pela tabela da ABAP-Alagoas.**



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
SUBCOMISSÃO TÉCNICA

Seguindo critérios de julgamento e análise de cada item do Plano de Comunicação, a subcomissão reitera suas notas e avaliações técnicas consolidadas. As notas apresentadas para Novagência Propaganda Ltda estão de acordo com esta análise criteriosa, pois há um entendimento que cobranças de criação publicitárias das agências são valoradas pela complexidade de confecção das peças publicitárias, diante disso não detectamos irregularidades, nem omissões, já que muitas peças apresentadas são reeditadas e reformatadas. Constatam valores de produção e veiculação sem omissão, e se apresentam condizentes com o valor de mercado, inclusive com os praticados pela Assembleia Legislativa de Alagoas. Em suma, cobranças de valores internos de reedições, aplicações e adaptações de peças publicitárias são mensuradas pela agência de acordo com a dificuldade ou facilidade de execução, e isso se aplica aos itens criação de cards, posts e gifs (entre outras nomenclaturas), criação de VT 60 segundos com reedição de 30 segundos; e criação de outdoors. Diante disso, a subcomissão técnica leva em consideração o caminho estratégico, o preço de mercado e a economicidade, focando no entendimento do briefing, na qualidade criativa e no propósito, transparência e eficiência da ação publicitária.

**Em relação ao apontamento relativo a precificação de publicações de jornais impressos na Estratégia de Mídia.**

Os documentos anexados, tabelas e precificação, também não apresentaram inconsistências, e estão de acordo com estratégias e valores de divulgação publicitária, e dentro dos parâmetros praticados pela Assembleia Legislativa de Alagoas e demais entes públicos. As agências que participam do certame têm autoridade e idoneidade de apresentar propostas na área, pois são conhecedoras dos valores midiáticos para clientes públicos em Alagoas, e têm experiência comercial sobre os preços pré-estabelecidos e praticados no mercado pelos meios de comunicação do setor público. As 3 empresas apresentaram documentos comprobatórios em argumentos, defesas e anexos, o que tornam todas as propostas aptas e coerentes com as notas aplicadas.

Maceió/AL, 27 de abril de 2022.

  
Julgador  
FRANCISCO AURÉLIO NOVAES DE SOUZA  
Julgador

  
CARLOS EDUARDO VILLA VERDE CAVALCANTE  
Julgador

  
MARIA CORETTI CARDOZO DE LIMA  
Julgadora



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Sob o prisma da análise feita pela Subcomissão, não encontrando qualquer irregularidade nas propostas apresentadas, importante observar que tanto jurisprudência quanto doutrina, vêm rechaçando a desclassificação de propostas vantajosas à Administração sob alegação de inexecuibilidade, admitindo-as somente em hipóteses muito restritas, como se observa nos julgados a seguir:

TJ-SC - Agravo Interno AGT 40154721920188240900 Capital 4015472-19.2018.8.24.0900 (TJ-SC)

Jurisprudência • Data de publicação: 16/04/2019

MANDADO DE SEGURANÇA. TUTELA DE URGÊNCIA. LICITAÇÃO. **AUSÊNCIA** DE PROVA DA "MANIFESTA **INEXEQUIBILIDADE**" DA **PROPOSTA** SUB JUDICE. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO LIMITATIVO MÍNIMO PREVISTO NO ART. 48, § 1º, A, DA LEI N. 8.666 /1993 QUANTO AO **PREÇO** GLOBAL DA **PROPOSTA**. IRRELEVÂNCIA DE ITENS DESTACADOS DO ORÇAMENTO ESTAREM ABAIXO DESSE LIAME. PRECEDENTE DESTA CORTE EM RESPALDO À TESE. **AUSÊNCIA** DE FUMUS BONI JURIS. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. Se o **preço** global de **proposta** classificada em licitação obedece ao limite mínimo previsto no art. 48, § 1º, a, da Lei n. 8.666 /1993, é irrelevante que itens destacados da **proposta** o desobedeçam, desde que o critério de seleção previsto no edital seja o do "menor **preço** global".

As Jurisprudências apresentadas estão por ordem de Relevância [Mudar ordem para Data](#)

TJ-SE - Apelação Cível AC 00133883320198250001 (TJ-SE)

Jurisprudência • Data de publicação: 19/11/2019

APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO DO SESC – ALEGAÇÃO DE **INEXEQUIBILIDADE** DA **PROPOSTA** – NÃO CONCESSÃO DA SEGURANÇA NA ORIGEM – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NO ART. 48 DA LEI 8.666 /93 - **PREÇO** INEXEQUÍVEL NÃO DEMONSTRADO – CERTAME REALIZADO EM CONFORMIDADE COM AS NORMAS ESTABELECIDAS NA RESOLUÇÃO 1.252/2012 SESC – **AUSÊNCIA** DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO – DECISÃO UNÂNIME. 1. Não há acervo probatório convincente para atestar que a **proposta** apresentada pela empresa Oficina de Projetos seja inexecuível, eis que, nos autos, não há prova pré-constituída que demonstre que os custos dos insumos são incoerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são incompatíveis com a execução do objeto do contrato. (Apelação Cível nº 201900829341 nº único0013388-33.2019.8.25.0001 - 2ª CÂMARA CÍVEL, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Luiz Antônio Araújo Mendonça - Julgado em 19/11/2019)

Marçal Justen Filho, leciona que a desclassificação de propostas por inexecuibilidade pode ser combatida mediante diversos argumentos tais como a distinção entre inexecuibilidade absoluta (subjativa) e relativa(objetiva); imposição constitucional: admissibilidade de benefícios em prol do



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Estado, a responsabilidade do particular por propostas deficitárias; variação de custos; assimetria de informações e a dificuldade de identificar o patamar mínimo, bem como a ausência de segurança e previsibilidade, concluindo por:

“A administração não pode ignorar as regras legais e editalícias, admitindo como válidas propostas que se configurem como inexequíveis. (...) (...)No entanto, **deve-se ter em vista que a inexequibilidade apenas deve ser pronunciada quando se evidenciar risco à efetiva viabilidade de execução do contrato. Vale dizer, se uma proposta de valor irrisório for plenamente executável por um particular, não estará em jogo dito interesse. A proposta não deverá ser excluída do certame.**”<sup>2</sup>

Desta feita, considerando, sobretudo, a análise realizada pela Subcomissão Técnica acostada nos autos, conclui-se pelo atendimento dos critérios estipulados no edital pela proposta técnica apresentada pela NOVAGÊNCIA, inexistindo, assim, qualquer razão para desclassificação da licitante.

### 3) Da alegação de erro na soma dos pontos das propostas técnicas

Realizando nova soma das propostas técnicas apresentadas, observa-se que de fato ocorrera erro na soma da pontuação geral das licitantes, uma vez que houve diferença entre a soma total dos julgadores e as médias finais.

Assim, a pontuação após análise e correção fica distribuída conforme quadro resumido abaixo:

	NOVAGENCIA	ATC – Tal Propaganda	DUCK
Carlos Eduardo	55,50	49,00	45,50
Maria Goretti	58,00	48,50	48,00
Francisco Aurélio	57,00	48,00	48,50
<b>Total</b>	<b>170,50</b>	<b>145,50</b>	<b>142,00</b>
<b>Média</b>	<b>56,83</b>	<b>48,50</b>	<b>47,33</b>

Nota Envelope 03

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.



ESTADO DE ALAGOAS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

NOVAGENCIA	ATC – Tal Propaganda	DUCK
35	35	35

Nota Final		
NOVAGENCIA	ATC – Tal Propaganda	DUCK
91,83	83,50	82,33

**V. DA CONCLUSÃO**

Nos termos da fundamentação constante nas linhas acima, concluímos que as razões de recorrer apresentadas pela empresa **DUCK Comunicação** não se mostraram suficientes para conduzir-nos à reforma das decisões no que tange a desclassificação das empresas **NOVAGENCIA** e **ATCETERA – TAL PROPAGANDA**, tendo em vista que as propostas apresentadas se encontram dentro dos parâmetros estabelecidos no edital.

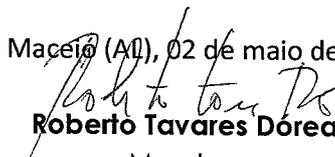
No que tange ao recurso apresentado pela **NOVAGÊNCIA**, entende-se por suficientes as razões apresentadas, importante destacar que em sede de contrarrazões, a empresa **ATC – Tal Propaganda** corroborou com o entendimento trazido pela empresa recorrente, no que se refere a pontuação que deveria ser retificada das empresas **NOVAGÊNCIA** e **DUCK**, de maneira que se procedeu uma correção na contagem da pontuação atribuída as participantes, como demonstrado nas tabelas supracitadas.

**VI. DO JULGAMENTO**

Por todo o exposto, declaramos a inexistência de vício de qualquer natureza nos atos decisórios adotados nas fases de classificação e habilitação do procedimento licitatório Concorrência nº 01/2022, pelo que julgamos **IMPROCEDENTE** o recurso apresentado pela sociedade empresária **DUCK**, mantendo-se assim as decisões que classificaram as empresas **NOVAGÊNCIA Propaganda LTDA** e **TAL Propaganda e Comunicação LTDA**, bem como a **PROCEDÊNCIA** do recurso quanto ao erro na soma da pontuação, conforme análise da Subcomissão Técnica.

Destarte, encaminhamos os recursos e as contrarrazões, bem como o presente julgamento, à consideração superior da Autoridade Competente para a decisão final.

  
Rita Farias de Omena  
Presidente

Maceió (AL), 02 de maio de 2022.  
  
Roberto Tavares Dorea  
Membro

  
Sebastião Muniz Falcão  
Membro