AO PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 09/2025/PMC

Processo Administrativo nº 096040/2025

A **DIGITAL COMUNICAÇÃO**, já qualificada nos autos do processo licitatório em epígrafe, por seu representante legal, signatário do presente, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, nos termos do item 22.1 do Edital e em observância à Lei 12.232/2010 e Lei 14.133/2021, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em face do resultado do julgamento geral das Propostas Técnicas, pelas razões de fato e de direito a seguir delineadas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 22 do Edital da Concorrência Pública 09/2025, dos atos da Comissão Especial de Licitação caberá recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

Conforme comunicado expedido pela Comissão Especial de Licitação, em razão da II Republicação do Aviso de Resultado, foi determinada a reabertura do prazo recursal, fixando-se o período de 17.07.2026 a 21.07.2026 para a apresentação dos recursos administrativos.

Desse modo, tendo o presente recurso sido interposto dentro do período expressamente estabelecido pela Administração, resta plenamente demonstrada a sua tempestividade.

2. SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se da Concorrência Pública nº 09/2025/PMC, referente ao Processo Administrativo nº 096040/2025, promovida pelo Município de Cuiabá, cujo objeto consiste na contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, nos termos da Lei nº 12.232/2010 e das disposições constantes do instrumento convocatório.

Em 18 de maio de 2026, foi realizada a primeira sessão pública do certame,

ocasião em que as licitantes apresentaram os invólucros contendo suas respectivas propostas e documentos, observando-se os procedimentos estabelecidos no Edital.

Concluídos os atos próprios da sessão, a Comissão Especial de Licitação encaminhou à Subcomissão Técnica os Invólucros nº 1**,** que continham os Planos de Comunicação Publicitária em via não identificada, para análise e julgamento dos respectivos conteúdos, preservando-se o anonimato das propostas, conforme exigido pela legislação aplicável às contratações de serviços de publicidade.

Após o recebimento e a análise dos documentos constantes dos Invólucros nº 1, foram igualmente encaminhados à Subcomissão Técnica os Invólucros nº 3**,** relativos à Capacidade de Atendimento, ao Repertório e aos Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação apresentados pelas licitantes.

Posteriormente, foi designada e realizada a segunda sessão pública, durante a qual foram observados os procedimentos previstos no instrumento convocatório, incluindo o cotejo entre as vias não identificadas e as vias identificadas dos Planos de Comunicação Publicitária, a identificação de sua autoria e a divulgação das notas atribuídas pela Subcomissão Técnica.

Ao final dessa etapa, foi divulgada a seguinte classificação preliminar:

Classificação	Agência
1ª	Nova
2ª	Imagine
3ª	DMD
4ª	ZF
5ª	Genius
6ª	Soul
7ª	Z3
8ª	Digital Comunicação

Classificação	Agência
9ª	Art & C
10ª	Renca
11ª	Logos
12ª	Mercatto
13ª	80 20 Marketing
14ª	Company
15ª	Alpha Films
16ª	Cannes Publicidade

A Recorrente, Digital Comunicação, foi classificada na oitava colocação, com nota total de 92,44 pontos, dos quais 48,61 pontos foram atribuídos ao Invólucro nº 1 e 43,83 pontos ao Invólucro nº 3.

Após a divulgação do resultado e o acesso aos documentos que fundamentaram o julgamento, a Recorrente procedeu à análise detalhada das propostas técnicas, das planilhas de avaliação individual e das justificativas apresentadas pelos integrantes da Subcomissão Técnica.

Esse exame revelou que aspectos relevantes da proposta da Recorrente não foram devidamente considerados ou foram avaliados mediante justificativas que não encontram correspondência integral com o conteúdo efetivamente apresentado, ocasionando a atribuição de notas inferiores àquelas compatíveis com o atendimento dos critérios estabelecidos no Edital.

Verificou-se, ainda, que propostas de algumas concorrentes receberam pontuações elevadas apesar da existência de omissões, inconsistências e desconformidades objetivamente verificáveis, relacionadas, entre outros aspectos, à compreensão do Briefing, à definição do público-alvo, à explicitação e defesa do partido temático, à correspondência entre as peças criativas e a Estratégia de Mídia e Não Mídia, à demonstração da exequibilidade das soluções propostas e à utilização dos valores constantes das tabelas comerciais dos veículos.

Não se pretende, por meio do presente recurso, substituir a avaliação técnica da Subcomissão por apreciação meramente subjetiva da Recorrente. Busca-se, ao contrário, demonstrar que determinados fundamentos adotados no julgamento não correspondem ao conteúdo das propostas examinadas e que critérios idênticos foram aplicados de forma assimétrica entre as licitantes.

A correta revisão das notas, portanto, não possui caráter meramente formal ou secundário, mas apresenta potencial concreto de alterar a ordem de classificação das propostas técnicas.

Diante desse contexto, a Recorrente interpõe o presente recurso administrativo para requerer, de um lado, a revisão e a consequente majoração das notas atribuídas à sua Proposta Técnica e, de outro, a reapreciação das pontuações conferidas às licitantes recorridas, nos pontos específicos em que foram identificadas desconformidades com os critérios objetivos estabelecidos no Edital.

3. FUNDAMENTOS

Quando da análise do julgamento das propostas técnicas realizado pela ilustre Subcomissão, verificou-se que a pontuação atribuída à Recorrente não corresponde, em diversos pontos, ao conteúdo efetivamente apresentado no Plano de Comunicação Publicitária.

Verificou-se, ademais, que algumas questões relevantes passaram desapercebidas pela Subcomissão Técnica no julgamento das demais propostas em confronto com a da Recorrente, circunstância que compromete a uniformidade do parâmetro avaliativo entre as licitantes.

É o que se expõe, a seguir, subquesito por subquesito, requerendo-se desde logo a reapreciação e a majoração das notas nos pontos especificamente impugnados.

3.1. Revisão das pontuações atribuídas à Digital Comunicação. Necessária majoração das notas.

Antes da análise individualizada das notas atribuídas em cada subquesito da Proposta Técnica, impõe-se estabelecer as premissas jurídicas que orientam o presente recurso e delimitam o alcance do controle administrativo pretendido.

A insurgência da Recorrente não se dirige ao mérito técnico do julgamento em si, tampouco busca substituir a margem de apreciação técnica legitimamente atribuída à Subcomissão. O que se impugna é a conformidade jurídica do procedimento avaliativo com os critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório e com o regime normativo que disciplina as licitações destinadas à contratação de serviços de publicidade.

Em outras palavras, o objeto deste recurso consiste em demonstrar que, em diversos momentos, as justificativas lançadas nas fichas individuais de avaliação deixaram de guardar correspondência com os critérios objetivos previstos no Edital ou com o conteúdo efetivamente apresentado pela Recorrente, circunstância que compromete a validade da motivação adotada e, por consequência, da própria pontuação atribuída.

O Edital da Concorrência Pública nº 09/2025 expressamente estabelece que o julgamento das propostas técnicas será realizado por Subcomissão Técnica constituída na forma da Lei nº 12.232/2010, diploma legal que disciplina especificamente as licitações destinadas à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

Essa circunstância possui especial relevância, pois a Lei nº 12.232/2010 não apenas define a forma de composição da Subcomissão Técnica, mas estabelece limites objetivos para o exercício da atividade avaliativa.

Nesse sentido, dispõe o art. 6º, inciso VI, da referida lei que o julgamento das propostas técnicas e de preços **será realizado exclusivamente com base nos critérios especificados no instrumento convocatório**.

Trata-se de comando normativo de observância obrigatória, que restringe a atuação da Subcomissão aos parâmetros previamente definidos pelo Edital, vedando a adoção de fundamentos estranhos aos critérios de avaliação ou a utilização de exigências não previstas para justificar a atribuição de determinada pontuação.

Não se cuida, portanto, de mera recomendação procedimental. A expressão **"exclusivamente"**, utilizada pelo legislador, evidencia que o julgamento técnico deve permanecer integralmente vinculado aos critérios editalícios, afastando avaliações baseadas em impressões subjetivas, expectativas pessoais do avaliador ou requisitos não incorporados ao instrumento convocatório.

É precisamente essa vinculação que assegura a observância do princípio do julgamento objetivo, permitindo que todas as propostas sejam apreciadas sob parâmetros uniformes e previamente conhecidos pelos licitantes.

Tal diretriz é reforçada pela aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021, expressamente prevista no Edital.

Nos termos do art. 5º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, toda atividade administrativa desenvolvida no âmbito do procedimento licitatório deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da motivação, da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da vinculação ao edital, da segurança jurídica e do julgamento objetivo.

Esses princípios não possuem caráter meramente programático. Constituem verdadeiros parâmetros de controle da legalidade dos atos administrativos praticados durante a condução da licitação, inclusive daqueles relacionados ao julgamento das propostas técnicas.

Nesse contexto, assume especial relevância o dever de motivação.

A motivação representa requisito de validade do ato administrativo e exige que as razões adotadas pela Administração guardem efetiva correspondência lógica e fática com o objeto examinado. Não basta que exista justificativa formal para a nota atribuída; é indispensável que essa justificativa encontre suporte no conteúdo efetivamente analisado e demonstre relação direta com o critério objetivo previsto no Edital.

Quando a motivação atribui à proposta deficiência inexistente, ignora elementos expressamente apresentados ou fundamenta a redução da pontuação em aspecto estranho ao objeto do critério avaliado, deixa de cumprir sua função constitucional e legal, tornando inviável o controle da legalidade do julgamento e comprometendo o exercício do contraditório pelo licitante.

Da mesma forma, o princípio do julgamento objetivo exige que cada critério seja apreciado dentro dos limites traçados pelo próprio instrumento convocatório.

Cada alínea prevista no item 19 do Edital possui objeto específico de aferição. Consequentemente, não é juridicamente admissível reduzir determinada nota mediante fundamentos pertencentes a outro critério de avaliação, tampouco exigir conteúdo cuja análise foi reservada pelo próprio Edital a subquesito diverso.

A segmentação adotada pelo instrumento convocatório não possui finalidade meramente didática. Ao contrário, representa mecanismo destinado justamente a impedir sobreposição de critérios e assegurar que cada aspecto da proposta seja valorado uma única vez, segundo os parâmetros previamente estabelecidos.

Outro aspecto igualmente relevante diz respeito à necessária uniformidade do tratamento conferido às licitantes.

O princípio da isonomia impõe que propostas equivalentes sejam avaliadas segundo o mesmo padrão de exigência. Não se admite que determinado nível de aprofundamento seja considerado suficiente para uma licitante e insuficiente para outra quando ambas se encontram submetidas ao mesmo critério objetivo.

Sempre que propostas de conteúdo equivalente — ou mesmo inferior — recebem pontuação superior àquela atribuída à Recorrente, evidencia-se possível ruptura da uniformidade do julgamento, circunstância que autoriza a revisão administrativa da pontuação para restabelecimento da igualdade material entre os participantes do certame.

É justamente essa situação que se verifica em diversos dos subquesitos ora impugnados.

Como será demonstrado ao longo desta peça, algumas justificativas desconsideram informações expressamente constantes do Plano de Comunicação

Publicitária; outras deslocam a análise para elementos estranhos ao objeto do critério avaliado; e há, ainda, hipóteses em que propostas concorrentes receberam tratamento manifestamente mais favorável diante de conteúdo equivalente ou até menos desenvolvido.

Em nenhuma dessas situações se pretende substituir o juízo técnico da Subcomissão por avaliação diversa da Recorrente.

Busca-se, tão somente, que o julgamento seja reconduzido aos limites estabelecidos pelo próprio Edital e pela Lei nº 12.232/2010, assegurando que as notas atribuídas reflitam, de forma coerente, motivada e uniforme, o efetivo atendimento dos critérios objetivos de avaliação.

É sob essas premissas que serão examinadas, a seguir, as inconsistências verificadas em cada um dos subquesitos da Proposta Técnica, demonstrando-se, de forma individualizada, as razões pelas quais as pontuações atribuídas à Recorrente comportam revisão.

3.1.1. Subquesito 1 – Raciocínio Básico.

3.1.1.1. Critério de julgamento, Item 19.4.1, "a" – Acuidade na análise das características e especificidades da contratante.

O item 17.2.11.1 do Edital exigia que o Raciocínio Básico contemplasse a análise das características e especificidades da contratante e de seu contexto de atuação, o diagnóstico das necessidades de comunicação publicitária identificadas, e a compreensão do desafio e dos objetivos de comunicação fixados no Briefing.

Além das exigências para elaboração das propostas, a serem observadas pelos licitantes, o Edital trouxe os critérios **objetivos** de julgamento que deveriam ser considerados pela Subcomissão Técnica, nos termos abaixo transcritos:

> 19.3 Serão levados em conta pela Subcomissão Técnica, como critério de julgamento técnico, os seguintes atributos da Proposta Técnica, em cada quesito ou subquesito:
>
> 19.4 Quesito 1 - Plano de Comunicação Publicitária:
>
> 19.4.1 Subquesito 1 - Raciocínio Básico:
>
> a) a acuidade demonstrada na análise das características e especificidades da contratante e do contexto de sua atuação;

b) a pertinência dos aspectos relevantes e significativos apresentados, relativos às necessidades de comunicação publicitária identificadas;

c) a assertividade demonstrada na análise do desafio de comunicação a ser superado pela contratante e no entendimento dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing.

Quanto ao critério de julgamento, Item 19.4.1, "a", “Acuidade na análise das características e especificidades da contratante”, foram atribuídas à Recorrente notas 9, 9 e 9, sob as seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; dedica espaço limitado ao contexto específico de Cuiabá e pouco aprofundamento da situação de arrecadação."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; a proposta atende a necessidade da Prefeitura em aumentar a arrecadação, mas não evidencia suficientemente o tamanho."

Avaliador 3 (Luciene): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; análise consistente do cenário, mas ainda sem aprofundamento suficiente das especificidades da contratante e do contexto."

Embora formuladas de maneira distinta, as justificativas convergem para um mesmo fundamento: a suposta insuficiência de aprofundamento acerca da dimensão da arrecadação municipal.

Entretanto, essa premissa não corresponde ao objeto definido pelo próprio Edital.

O critério de julgamento previsto na alínea "a" do subitem 19.4.1 não tem por finalidade aferir a dimensão quantitativa da arrecadação municipal nem o volume de receitas do ente público. Seu objeto restringe-se à análise das características institucionais da contratante e do contexto em que se desenvolve sua atuação.

Foi exatamente isso que a Recorrente apresentou.

O Plano de Comunicação da recorrente caracteriza o Município de Cuiabá mediante dados oficiais do IBGE, identifica sua estrutura socioeconômica, contextualiza a importância do ISSQN como principal receita própria municipal, apresenta o papel

institucional da SECOM e demonstra o estágio de implementação do Programa Nota Cuiabana mediante dados concretos de adesão.

O Raciocínio Básico da recorrente caracteriza o município com dados oficiais específicos:

> "o município possui população residente de 650.877 habitantes (Censo 2022) e apresenta salário médio mensal dos trabalhadores formais de 3,2 salários-mínimos (2023), além de PIB per capita aproximado de R$ 47.701 (2021), indicadores compatíveis com um ambiente urbano estruturado e com forte dinâmica de consumo de serviços."

E converte esse perfil em leitura institucional aplicada:

> "Esse contexto reforça a centralidade do ISSQN como principal fonte de receita própria do município e evidencia a importância de políticas públicas que estimulem a emissão de notas fiscais de serviços."

O texto caracteriza o papel da SECOM na coordenação da comunicação pública municipal e apresenta métrica atual e datada do próprio programa:

> "o Nota Cuiabana já contava com 107.986 usuários cadastrados em 14 de janeiro de 2026, o que evidencia o grau de adesão já consolidado junto à população."

Esses elementos evidenciam precisamente aquilo que o Edital determina seja analisado: o contexto institucional da contratante e as especificidades relacionadas ao objeto da contratação.

A motivação adotada pela Subcomissão, contudo, desloca o foco da avaliação para aspecto diverso, exigindo aprofundamento acerca do volume da arrecadação municipal, requisito que não integra o conteúdo da alínea em exame.

Essa circunstância revela inequívoco descompasso entre o critério objetivo previsto no Edital e a fundamentação utilizada para justificar a redução da nota.

Mais significativo ainda é o fato de que os próprios avaliadores reconhecem expressamente o atendimento do critério. Isso porque, a Avaliadora Luciene afirma existir "análise consistente do cenário". O Avaliador Diogo reconhece que a proposta "atende a necessidade da Prefeitura em aumentar a arrecadação".

Essas afirmações demonstram que o núcleo do critério foi efetivamente cumprido, sendo a redução da nota justificada por elemento estranho ao objeto de avaliação.

Em outras palavras, a Subcomissão reconhece que o Plano atende ao critério editalício, mas reduz a pontuação por entender desejável aprofundamento sobre matéria que o Edital não exige.

Essa forma de julgamento mostra-se incompatível com o art. 6º, inciso VI, da Lei nº 12.232/2010, pois amplia indevidamente o conteúdo do critério objetivo previamente estabelecido, comprometendo a observância da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Diante disso, impõe-se a revisão da pontuação atribuída à alínea **19.4.1.a**, com sua elevação ao patamar máximo, porquanto a motivação adotada não demonstra deficiência relacionada ao critério efetivamente previsto no Edital, limitando-se a exigir conteúdo estranho ao objeto da avaliação.

3.1.1.2. Critério de Julgamento, Item 19.4.1, Alínea "b" - Pertinência dos aspectos relevantes relativos às necessidades de comunicação.

O critério de julgamento, para o Subquesito Raciocínio Básico, previsto na alínea **"**b" do item 19.4.1 do Edital destinava-se a aferir a pertinência dos aspectos relevantes e significativos identificados pela licitante em relação às necessidades de comunicação publicitária da contratante.

Não se exige, portanto, um diagnóstico exaustivo ou a reprodução integral do Briefing, mas a seleção de elementos capazes de explicar, de forma técnica e coerente, o problema de comunicação cuja solução fundamenta a campanha proposta.

À luz desse parâmetro, foram atribuídas à Recorrente as notas 9, 10 e 9, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; há identificação correta das necessidades de comunicação, mas com explicação que poderia ganhar melhor diagnóstico."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento consistente. O registro evidencia que a proposta apresenta os aspectos relativos à necessidade."

Avaliador 3 (Luciene): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; não aprofunda no diagnóstico das necessidades de comunicação, que são contempladas de forma mais genérica."

Embora os Avaliadores 1 e 3 apontem suposta insuficiência do diagnóstico apresentado, essa conclusão não se confirma quando confrontada com o conteúdo efetivamente desenvolvido no Plano de Comunicação.

A proposta da Recorrente não se limita a identificar genericamente a necessidade de ampliar a adesão ao Programa Nota Cuiabana. Ao contrário, constrói um diagnóstico estruturado, estabelecendo relação lógica entre a natureza do programa, o comportamento esperado do público e os obstáculos comunicacionais que justificam a estratégia posteriormente adotada.

Inicialmente, o Plano identifica a origem do problema de comunicação ao reconhecer que programas de incentivo fiscal normalmente são percebidos como mecanismos burocráticos, marcados por linguagem tributária pouco acessível ao cidadão comum, circunstância que dificulta a associação entre a emissão da nota fiscal e a obtenção de benefícios concretos.

Na sequência, destaca o risco específico inerente ao lançamento do sistema de cashback, registrando que a inovação poderia ser compreendida apenas como alteração administrativa do programa, sem que o público percebesse a efetiva vantagem financeira decorrente da solicitação da nota fiscal.

O diagnóstico avança, ainda, ao segmentar os públicos conforme diferentes motivações comportamentais, distinguindo consumidores recorrentes de serviços, profissionais autônomos, pequenos empresários e cidadãos mais sensíveis às pautas de cidadania fiscal, demonstrando que cada grupo demanda abordagem comunicacional própria.

Por fim, a proposta da recorrente fundamenta essa leitura em dado de mercado proveniente da Associação Brasileira das Empresas do Mercado de Fidelização – ABEMF, segundo o qual 33% dos consumidores brasileiros identificam o cashback como o benefício mais atrativo em programas de recompensa, reforçando tecnicamente a estratégia de comunicação posteriormente desenvolvida.

Essa construção evidencia que o Plano não apresenta um diagnóstico genérico, mas uma sequência lógica composta por identificação do problema, definição de sua causa, avaliação dos riscos comunicacionais, segmentação do público e fundamentação em dados objetivos.

Não por outra razão, o próprio Avaliador Diogo concluiu que "*a proposta apresenta os aspectos relativos à necessidade*", atribuindo-lhe nota máxima.

Essa divergência revela aspecto relevante do julgamento. Diante do mesmo texto, um dos avaliadores reconheceu o integral atendimento do critério objetivo previsto no Edital, enquanto os demais registraram deficiência cuja fundamentação não enfrenta os elementos concretos efetivamente apresentados pela Recorrente.

A mera afirmação de que o diagnóstico seria "genérico" ou poderia ser "mais aprofundado", desacompanhada da indicação objetiva de quais aspectos relevantes deixaram de ser abordados, não satisfaz o dever de motivação exigido para justificar a redução da pontuação. A motivação administrativa deve permitir compreender, de maneira objetiva, por que o conteúdo apresentado foi considerado insuficiente à luz do critério editalício, o que não se verifica no presente caso.

Ao desconsiderar a estrutura analítica efetivamente desenvolvida pela Recorrente, a motivação acaba por atribuir à proposta deficiência incompatível com seu conteúdo, rompendo a necessária correspondência entre o fundamento da avaliação e o objeto examinado.

Dessa forma, mostra-se cabível a revisão da pontuação atribuída à alínea **19.4.1.b**, com sua elevação ao patamar máximo, uma vez demonstrado que o Plano identifica, desenvolve e fundamenta, de forma consistente, as necessidades de comunicação publicitária exigidas pelo Edital.

3.1.1.3. Critério de Julgamento item 19.4.1, "c" – Assertividade na análise do desafio e dos objetivos de comunicação

O critério previsto na alínea "c" do item 19.4.1 do Edital, por sua vez, tinha como escopo, a avaliação da assertividade demonstrada pela licitante na compreensão do desafio de comunicação e dos objetivos estabelecidos no Briefing.

O foco do critério, portanto, não reside na extensão do texto ou no nível de detalhamento empregado, mas na capacidade da proposta de interpretar corretamente o problema apresentado pela Administração e convertê-lo em diretrizes estratégicas coerentes para a campanha.

Foram atribuídas à Recorrente as notas 9, 10 e 9, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; compreende claramente o desafio, mas poderia demonstrar maior detalhamento adicional além da lógica funcional."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento consistente. O raciocínio apresentado atende ao briefing."

Avaliadora 3 (Luciene): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; precisa de um aprofundamento acerca do contexto de comunicação."

A análise das justificativas evidencia que não há controvérsia quanto ao ponto essencial exigido pelo Edital: todos os avaliadores reconhecem que a proposta compreendeu o desafio de comunicação apresentado no Briefing.

A divergência limita-se à alegação de que esse entendimento poderia ser mais aprofundado, sem, contudo, indicar objetivamente qual aspecto relevante deixou de ser contemplado.

Essa conclusão não encontra respaldo no conteúdo efetivamente desenvolvido pela Recorrente.

O Briefing estabelece como objetivo central o lançamento do sistema de cashback do Programa Nota Cuiabana, mediante campanha capaz de comunicar, de forma clara e acessível, as vantagens decorrentes da solicitação da nota fiscal de serviços.

A proposta da Recorrente não apenas reproduz esse objetivo, mas o interpreta estrategicamente, identificando que o verdadeiro desafio comunicacional consiste em transformar a percepção da nota fiscal de uma obrigação tributária em um benefício concreto, imediato e percebido pelo cidadão.

A partir dessa compreensão, o Plano estrutura toda a campanha sobre três objetivos sucessivos e complementares: inicialmente, tornar o funcionamento do cashback facilmente compreensível; em seguida, ampliar a adesão ao programa; e, por fim, estimular a repetição do comportamento de solicitar a nota fiscal como prática incorporada à rotina dos consumidores.

Essa construção demonstra que o desafio não foi tratado de forma meramente descritiva. Houve efetiva interpretação do problema apresentado pela Administração e sua conversão em objetivos estratégicos de comunicação, preservando integral coerência com as diretrizes estabelecidas no Briefing.

Além disso, a proposta evidencia preocupação em compatibilizar a estratégia com as condições concretas da contratação, considerando o período de execução de sessenta dias, a verba referencial disponibilizada e a diretriz expressa de utilização de linguagem próxima da realidade cultural cuiabana.

Esses elementos afastam a premissa de que o raciocínio permaneceria restrito a uma "lógica funcional", como apontado pelo Avaliador 1, ou que careceria de contextualização, conforme registrado pela Avaliadora 3.

Cumpre destacar, ainda, que o próprio Avaliador Diogo, ao examinar exatamente o mesmo conteúdo, concluiu que o raciocínio desenvolvido atendia integralmente ao Briefing, atribuindo nota máxima.

Embora a mera divergência entre avaliadores não constitua, por si só, irregularidade, ela evidencia que as justificativas utilizadas para reduzir a pontuação não decorrem da ausência objetiva dos elementos exigidos pelo Edital. Ao contrário, revelam apreciações de caráter eminentemente subjetivo acerca do grau de aprofundamento esperado, sem indicação de qual requisito editalício deixou de ser observado pela proposta.

Em certames regidos pela Lei nº 12.232/2010, essa forma de fundamentação mostra-se insuficiente para justificar a redução da nota. O julgamento técnico deve

permanecer estritamente vinculado aos critérios previamente definidos pelo instrumento convocatório, não sendo legítima a redução da pontuação com fundamento em expectativa qualitativa não objetivamente prevista no Edital.

Em outras palavras, uma vez demonstrado que a proposta compreendeu corretamente o desafio de comunicação, traduziu os objetivos do Briefing em estratégia própria, estruturou o percurso comunicacional da campanha e observou as condicionantes estabelecidas pela Administração, não subsiste fundamento jurídico idôneo para a redução da pontuação.

Por essas razões, impõe-se a revisão da nota atribuída à alínea **19.4.1.c**, com sua elevação ao patamar máximo, porquanto a motivação adotada não evidencia deficiência relacionada ao critério objetivo de avaliação, limitando-se a registrar percepção subjetiva de insuficiente aprofundamento, sem correspondência concreta com o conteúdo apresentado pela Recorrente.

3.1.2. Subquesito 2 – Estratégia de Comunicação Publicitária.

Superadas as questões relativas ao Raciocínio Básico, passa-se ao exame da Estratégia de Comunicação Publicitária, etapa da Proposta Técnica voltada à verificação da solidez da solução concebida para enfrentar o desafio apresentado no Briefing.

Conforme o item 17.2.11.2 do Edital, incumbia às licitantes apresentar e justificar o partido temático, o conceito criativo e os elementos estruturantes da estratégia de comunicação, demonstrando, de forma integrada, o que comunicar, a quem comunicar, como comunicar, quando comunicar e por quais meios alcançar os objetivos institucionais da campanha.

Para viabilizar uma avaliação objetiva, o Edital desdobrou esse subquesito em critérios distintos, destinados a examinar atributos específicos da proposta. A segmentação dos critérios impede que a pontuação seja reduzida predominantemente ou exclusivamente com fundamento em aspecto estranho ao núcleo de avaliação da respectiva alínea, sob pena de esvaziamento da sistemática objetiva estabelecida pelo Edital.

No caso da Recorrente, as inconformidades concentram-se nos critérios previstos nas alíneas "c", "d" e "f", cada qual revelando vício de natureza própria.

Na alínea "c", a redução da pontuação decorreu da premissa de inexistência de elemento expressamente desenvolvido na proposta. Na alínea "d", observa-se evidente assimetria entre o rigor empregado na avaliação da Recorrente e aquele dispensado às demais licitantes. Já na alínea "f", a fundamentação utilizada deslocou a análise para aspecto cuja apreciação foi reservada, pelo próprio Edital, ao Subquesito Estratégia de Mídia e Não Mídia.

Essas inconsistências comprometem a aderência do julgamento aos parâmetros objetivos fixados no instrumento convocatório, razão pela qual passam a ser examinadas individualmente.

3.1.2.1. Critério de Julgamento, Item 19.4.2, Alínea "c" – Possibilidades de interpretações positivas do conceito

O critério previsto na alínea "c" do item 19.4.2 tinha por objetivo avaliar se o conceito criativo concebido pela licitante admite interpretações positivas compatíveis com os diversos públicos da contratante, permitindo que uma mesma ideia central produza leituras complementares e coerentes com os objetivos institucionais da campanha.

À Recorrente foram atribuídas as notas 9, 8 e 8, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; o conceito permite interpretação positiva apenas quanto ao benefício financeiro."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento parcial, com limitações; o conceito demonstra benefício direto, mas não demonstra o benefício indireto."

Avaliadora 3 (Luciene): "Atendimento parcial com limitações; interpretações positivas limitadas para o público-alvo."

Embora redigidas de forma diversa, todas as justificativas repousam sobre a mesma premissa: a de que o conceito desenvolvido pela Recorrente estaria restrito ao benefício financeiro individual, sem alcançar leituras voltadas ao interesse coletivo ou institucional.

Essa conclusão, entretanto, não encontra respaldo na proposta apresentada.

A Estratégia de Comunicação dedica capítulo específico às "Possibilidades de Interpretações Positivas", no qual desenvolve o conceito criativo em três planos distintos e complementares.

O primeiro dirige-se ao cidadão comum, estabelecendo associação imediata entre a solicitação da nota fiscal e a obtenção de vantagem econômica concreta, representada pelo cashback e pelos descontos incidentes sobre serviços utilizados no cotidiano.

Em seguida, a proposta amplia essa percepção ao demonstrar que o programa estimula comportamento recorrente, evidenciando que o acúmulo contínuo de notas fiscais potencializa os benefícios disponibilizados aos participantes.

Por fim, apresenta interpretação de natureza institucional, direcionada aos cidadãos mais atentos às questões de cidadania fiscal e gestão pública, destacando que a arrecadação correta repercute positivamente na capacidade de investimento do Município e fortalece a relação de confiança entre Poder Público e sociedade.

Esse último aspecto merece especial destaque, pois corresponde exatamente ao elemento cuja ausência fundamentou, de forma unânime, a redução da pontuação.

Todavia, a Estratégia registra expressamente:

> "A interpretação de que 'o dinheiro volta' não se limita ao benefício individual, mas se estende à compreensão de que a arrecadação correta possibilita investimentos em serviços públicos e melhorias para a cidade, fortalecendo a percepção de troca justa entre cidadão e poder público e consolidando a confiança na administração municipal."

Não bastasse isso, a proposta demonstra a aplicação prática dessa leitura mediante desdobramentos específicos do conceito, prevendo expressões como "Peça a nota que o investimento volta", "Peça a nota que o benefício volta" e "Peça a nota que o desconto volta", precisamente para enfatizar, conforme o contexto de comunicação, ora a vantagem individual, ora o retorno coletivo decorrente da arrecadação tributária regular.

Verifica-se, assim, que a dimensão institucional do conceito não apenas foi concebida, mas desenvolvida de forma expressa e incorporada à estratégia criativa da campanha.

Diante desse cenário, a motivação adotada pela Subcomissão revela inequívoca incompatibilidade com o conteúdo efetivamente examinado. A redução da nota fundamenta-se na suposta inexistência de atributo que, além de constar da proposta, recebeu tratamento específico em capítulo próprio da Estratégia de Comunicação.

Não se trata, portanto, de divergência quanto à qualidade ou profundidade do desenvolvimento apresentado. A justificativa parte de premissa fática objetivamente contrariada pelo próprio Plano de Comunicação, circunstância que compromete a consistência da motivação e afasta sua aptidão para sustentar a pontuação atribuída.

Em consequência, impõe-se a revisão da nota conferida à alínea 19.4.2.c, uma vez demonstrado que o conceito concebido pela Recorrente contempla múltiplas interpretações positivas, inclusive a dimensão institucional cuja ausência foi considerada pelos avaliadores para justificar a redução da pontuação.

3.1.2.2. Critério de Julgamento, Item 19.4.2, Alínea "d" – Consistência técnica dos pontos centrais da Estratégia de Comunicação Publicitária

Já o critério avaliativo previsto na alínea "d" do item 19.4.2 do Edital estabeleceu como parâmetro de julgamento a consistência técnica dos pontos centrais da Estratégia de Comunicação Publicitária, compreendendo, de forma integrada, a fundamentação das escolhas relativas ao que comunicar, a quem comunicar, como comunicar, quando comunicar e por quais meios.

O exame desse critério não se limitava à verificação da existência desses elementos na proposta. Exigia-se que cada decisão estratégica fosse tecnicamente justificada e apresente coerência com o diagnóstico, os objetivos da campanha e a solução comunicacional concebida pela licitante.

À Recorrente foram atribuídas, por unanimidade, notas 8, sob as seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento parcial, com limitações; apresenta alguma argumentação em termos de campanha, sem aprofundamento dos pontos centrais."

Avaliador 2 (Diogo): "Fica prejudicada a avaliação da estratégia, não tendo os dados necessários de comunicação."

Avaliadora 3 (Luciene): "O conceito técnico é frágil e pouco explicitado, com baixa demonstração da estratégia."

As justificativas, contudo, não resistem ao confronto com o conteúdo efetivamente apresentado nem com o padrão de avaliação adotado para as demais licitantes.

Antes mesmo de examinar o desenvolvimento da proposta da Recorrente, chama atenção a evidente assimetria do julgamento.

Enquanto o Plano da recorrente, Digital, recebeu média 8, propostas que apresentaram desenvolvimento significativamente mais sucinto dos mesmos pontos centrais obtiveram média 9,33, embora tenham se limitado, em diversos aspectos, à reprodução de informações constantes do próprio Briefing ou à formulação de afirmações genéricas desacompanhadas de fundamentação técnica.

Essa disparidade revela aspecto que não pode ser ignorado.

O princípio da isonomia, associado ao julgamento objetivo, exige que propostas submetidas ao mesmo critério sejam apreciadas mediante padrão uniforme de exigência. Não se trata de impor identidade de notas entre propostas distintas, mas de impedir que uma licitante seja submetida a rigor significativamente superior ao empregado em relação às demais concorrentes.

É precisamente essa situação que se verifica neste caso.

No item correspondente ao "a quem dizer", a Recorrente não apenas identificou o público-alvo da campanha, mas justificou tecnicamente essa escolha mediante utilização de dados oficiais do IBGE, delimitando o perfil predominante dos consumidores de serviços, relacionando-o ao comportamento esperado e demonstrando a pertinência da estratégia sob a perspectiva dos objetivos do Programa Nota Cuiabana.

Consta expressamente da proposta:

> "A campanha é direcionada à população de Cuiabá em geral, com foco nos cidadãos economicamente ativos e consumidores frequentes de serviços que emitem nota fiscal de serviço..."

A fundamentação prossegue mediante referência aos dados demográficos do IBGE e à relevância dos incentivos financeiros para o público identificado, estabelecendo

relação lógica entre a segmentação adotada e o comportamento que a campanha pretende estimular.

Apesar desse desenvolvimento, a proposta classificada em segundo lugar limitou-se a indicar como público-alvo "os *moradores de Cuiabá em geral, independente de faixa etária, gênero, raça ou escolaridade*", sem apresentar critérios de segmentação, justificativa técnica ou suporte estatístico, obtendo, ainda assim, média 9,33 na mesma alínea.

A discrepância torna-se ainda mais evidente quando da análise da proposta da GENIUS, no item referente ao **"**quando dizer". A proposta da concorrente limitou-se a reproduzir o período de sessenta dias já definido pelo Briefing, sem apresentar calendário, faseamento ou justificativa estratégica para a distribuição temporal das ações, obtendo, ainda assim, pontuação superior.

Em contraste, a Estratégia da Recorrente estruturou cronograma completo de execução, justificou a escolha do período de veiculação, distribuiu a campanha em três fases sucessivas: lançamento, consolidação e sustentação. Além de explicitar os objetivos específicos de cada etapa.

Esse quadro evidencia que o nível de aprofundamento exigido da Recorrente não foi reproduzido em relação às demais licitantes.

Ainda que se abstraia essa comparação, as justificativas lançadas pela Subcomissão não encontram correspondência com o conteúdo da proposta.

Ao afirmar que inexistiriam "dados necessários de comunicação", o Avaliador 2 desconsidera que a Estratégia reúne, precisamente, os elementos que o Edital pretende examinar: definição dos públicos, fundamentação baseada em fonte oficial, cronograma detalhado, divisão temporal da campanha, justificativa das escolhas estratégicas e demonstração da compatibilidade entre todas essas decisões e os objetivos do Briefing.

Da mesma forma, as referências genéricas à ausência de aprofundamento ou à fragilidade da estratégia não indicam quais dos cinco pontos centrais deixaram de ser desenvolvidos ou em que medida a fundamentação apresentada seria insuficiente para atender ao critério objetivo estabelecido no Edital.

Sem essa correlação entre a crítica formulada e o conteúdo efetivamente examinado, a motivação perde a objetividade necessária para justificar a redução da pontuação.

À vista disso, a manutenção da nota atribuída à alínea 19.4.2.d mostra-se incompatível tanto com o efetivo desenvolvimento da Estratégia de Comunicação quanto com o parâmetro avaliativo empregado em relação às demais licitantes. A revisão da pontuação constitui, portanto, medida necessária para restabelecer a observância dos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

3.1.2.3. Critério de Julgamento, Item 19.4.2, Alínea "f" – Exequibilidade da Estratégia de Comunicação Publicitária

Diversamente dos critérios anteriores, o previsto na alínea "f" concentra-se exclusivamente na verificação da exequibilidade da Estratégia de Comunicação Publicitária diante da verba referencial disponibilizada pela Administração.

O exame previsto pelo Edital, portanto, possui natureza eminentemente financeira e busca verificar se a solução concebida pode ser executada dentro dos limites orçamentários estabelecidos para a campanha.

Nesse critério, os Avaliadores 1 e 2 atribuíram nota máxima à Recorrente, enquanto a Avaliadora 3 conferiu nota **8**, apresentando a seguinte justificativa:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento consistente; demonstra ser exequível."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento consistente; a estratégia é viável e de excelência."

Avaliadora 3 (Luciene): "Atendimento parcial com limitações; a solução tem nível de peças e formatos apresentados coerentes, mas falta mais detalhamento operacional."

A própria divergência entre as avaliações já evidencia aspecto relevante.

Enquanto dois avaliadores reconheceram expressamente a plena exequibilidade da Estratégia, a redução promovida pela terceira avaliadora não decorreu de qualquer dúvida quanto à compatibilidade entre a proposta e a verba referencial. Ao contrário, a justificativa reconhece a coerência das peças e formatos previstos, restringindo a ressalva à suposta insuficiência de detalhamento operacional.

Esse fundamento, entretanto, extrapola o objeto específico do critério.

O Edital estabeleceu divisão clara entre a Estratégia de Comunicação Publicitária e a Estratégia de Mídia e Não Mídia. O item 17.2.7 fixa limite conjunto de páginas para o Raciocínio Básico, a Estratégia de Comunicação e a Relação de Peças, ao passo que o item 17.2.8 exclui desse limite justamente os textos relativos à Estratégia de Mídia e Não Mídia.

Essa organização não possui caráter meramente formal.

Ao reservar ao Subquesito 4 a análise da consistência técnica do plano de mídia, da cobertura, da frequência e dos aspectos operacionais da execução, o Edital delimitou o alcance de cada critério de julgamento, impedindo que exigências próprias de um subquesito sejam utilizadas para reduzir a pontuação em outro.

Foi exatamente o que ocorreu na presente hipótese.

A Avaliadora 3 não afirma que a Estratégia seja inexequível sob o ponto de vista financeiro. Tampouco aponta incompatibilidade entre a solução proposta e a verba referencial.

A redução da nota decorre exclusivamente da alegada ausência de "detalhamento operacional", aspecto cuja análise foi expressamente reservada ao Subquesito 4 e que, de fato, foi desenvolvido naquele momento da proposta.

Não se está, portanto, diante de deficiência da Estratégia de Comunicação, mas da utilização de parâmetro estranho ao objeto da alínea **"f"**, em manifesta extrapolação dos critérios objetivos fixados pelo instrumento convocatório.

De toda forma, a compatibilidade financeira da proposta foi expressamente demonstrada pela Recorrente.

O Resumo Geral do Plano registra custo de produção de **R$ 124.600,00**, veiculação de **R$ 1.875.102,00**, totalizando **R$ 1.999.702,00**, correspondente a **99,99% da verba referencial de R$ 2.000.000,00**, sem qualquer extrapolação do orçamento disponível.

Esses elementos confirmam precisamente aquilo que o Edital exige seja examinado nesta alínea: a viabilidade de execução da Estratégia dentro dos limites financeiros da contratação.

Assim, a redução da pontuação mostra-se dissociada do objeto do critério de avaliação, uma vez que fundamentada em exigência pertencente a subquesito diverso e desvinculada da efetiva análise da exequibilidade da proposta.

Impõe-se, por conseguinte, a revisão da nota atribuída à alínea **19.4.2.f**, restabelecendo-se a aderência do julgamento aos critérios objetivos estabelecidos pelo Edital.

3.1.3. Subquesito 3 – Ideia Criativa.

O Subquesito Ideia Criativa tinha por finalidade verificar se a solução publicitária concebida pela licitante traduz, em peças concretas, a Estratégia de Comunicação anteriormente desenvolvida, preservando coerência entre conceito, mensagens, públicos, meios de divulgação e viabilidade de execução.

Para assegurar objetividade ao julgamento, o Edital fragmentou essa análise em critérios autônomos, cada qual voltado à apreciação de aspecto específico da campanha.

Essa opção metodológica impede que fundamentos próprios de uma alínea sejam utilizados para justificar a pontuação atribuída em outra, sob pena de esvaziar a própria finalidade da segmentação adotada pelo instrumento convocatório.

É justamente esse vício que se verifica em boa parte das avaliações impugnadas.

Em diferentes momentos, a motivação registra críticas relacionadas à originalidade da campanha para justificar nota em critério destinado ao alinhamento estratégico, utiliza argumentos próprios da compatibilidade com os meios para reduzir pontuação relativa à pertinência da solução criativa ou deixa de apreciar integralmente todos os elementos que compõem determinado critério objetivo de julgamento.

O resultado é a utilização de fundamentos dissociados do objeto específico de cada alínea, comprometendo a coerência interna do julgamento e a observância dos parâmetros objetivos previamente estabelecidos pelo Edital.

Passa-se, assim, ao exame individualizado das inconsistências verificadas.

3.1.3.1. Critério de Julgamento do item 19.4.3, “a” do Edital – Alinhamento da campanha com a Estratégia de Comunicação Publicitária

O primeiro critério de avaliação da Ideia Criativa examina a correspondência entre a campanha apresentada e a Estratégia de Comunicação Publicitária desenvolvida no subquesito anterior.

Busca-se verificar se as peças publicitárias constituem desdobramento lógico do conceito criativo, do partido temático e das diretrizes estratégicas anteriormente defendidas, preservando unidade entre planejamento e execução.

À Recorrente foram atribuídas as notas 10, 8 e 9, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Atendimento consistente; as peças estão alinhadas à estratégia proposta."

Avaliador 2 (Diogo): "Atendimento parcial, com limitações; a ideia está de acordo com o briefing, mas sem grande solução criativa."

Avaliadora 3 (Luciene): "Atendimento satisfatório, com ressalvas; faltou proposta melhor entre campanha, estrutura e conceito. Falta refinamento."

A motivação utilizada pelo Avaliador 2 evidencia, de forma particularmente clara, a utilização de fundamentos estranhos ao objeto específico do critério de julgamento.

Ao afirmar que "a ideia está de acordo com o Briefing", o avaliador reconhece a conformidade da proposta com requisito cuja apreciação foi expressamente reservada à alínea "b", destinada à análise da pertinência da solução criativa em relação à natureza da contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação.

Em seguida, justifica a redução da pontuação sob o argumento de que a campanha apresentaria "pequena solução criativa", consideração que se relaciona diretamente ao exame da originalidade da solução, objeto que se assemelharia mais ao da alínea "e".

Percebe-se, assim, que nenhum dos fundamentos utilizados enfrenta o elemento efetivamente submetido à apreciação nesta alínea: o alinhamento entre a campanha e a Estratégia de Comunicação Publicitária.

Essa circunstância revela vício relevante na motivação.

Ao deixar de examinar o critério objetivo previsto no Edital e fundamentar a redução da nota em aspectos não pertinentes, o julgamento rompe a lógica de segmentação estabelecida pelo próprio instrumento convocatório e inviabiliza a adequada aferição do requisito efetivamente submetido à análise.

A campanha apresentada pela Recorrente demonstra, ao contrário, elevado grau de aderência à Estratégia anteriormente desenvolvida.

O conceito central "Peça a nota que o seu dinheiro volta", concebido como eixo estruturante da comunicação, foi integralmente preservado nas peças de lançamento da campanha.

Os desdobramentos verbais previstos na Estratégia, "Peça a nota que o benefício volta", "Peça a nota que o investimento volta" e "Peça a nota que a vantagem volta", foram igualmente incorporados às peças correspondentes, respeitando a segmentação temática proposta para cada contexto de comunicação.

Da mesma forma, o subtítulo explicativo "Acumule suas notas, converta em cashback e ganhe descontos em serviços" foi reproduzido como elemento estruturante da identidade visual da campanha, organizando a narrativa em etapas sucessivas e reforçando a compreensão do funcionamento do programa.

Também o faseamento estratégico desenvolvido no Subquesito 2 foi rigorosamente observado na distribuição das peças publicitárias, preservando a lógica de lançamento, consolidação e sustentação da campanha, enquanto a linguagem próxima da realidade cuiabana, expressamente defendida na Estratégia, foi incorporada aos textos das peças, a exemplo da locução "São descontos em serviços que cê usa no dia a dia, ó".

Esses elementos evidenciam que a Ideia Criativa não constitui proposta autônoma ou dissociada da Estratégia de Comunicação. Ao contrário, representa sua materialização direta, reproduzindo o conceito, o partido temático, a linguagem, o faseamento e os desdobramentos comunicacionais concebidos para enfrentar o desafio apresentado pela Administração.

Nesse contexto, a redução da pontuação não encontra suporte em fundamentos relacionados ao objeto específico da alínea "a", mas em critérios cuja apreciação foi reservada a outros itens do Edital. A manutenção da nota implicaria admitir

que um mesmo aspecto da proposta pudesse ser avaliado simultaneamente em diferentes critérios, em manifesta desconformidade com a sistemática objetiva de julgamento estabelecida pelo instrumento convocatório.

Mostra-se, portanto, necessária a revisão da nota atribuída pelo Avaliador 2 à alínea 19.4.3.a, para que a avaliação seja realizada exclusivamente à luz do critério previsto no Edital, qual seja, o efetivo alinhamento da campanha à Estratégia de Comunicação Publicitária anteriormente apresentada.

3.1.3.2. Critério de Julgamento do item 19.4.3, Alínea "b" – Pertinência da solução criativa em relação à natureza da contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação

A alínea "b" do item 19.4.3 do Edital concentra a avaliação da pertinência da solução criativa em relação à natureza da contratante, ao desafio de comunicação e aos objetivos estabelecidos no Briefing.

Busca-se verificar se a campanha concebida responde adequadamente ao problema submetido pela Administração, traduzindo, em peças publicitárias concretas, os atributos e finalidades do Programa Nota Cuiabana.

Nesse critério, a Recorrente recebeu as notas 8, 9 e 8, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Poderia detalhar melhor a aplicação criativa nas peças."

Avaliador 2 (Diogo): "A ideia criativa demonstra apenas o benefício diretamente ao cidadão."

Avaliadora 3 (Luciene): "As peças não aprofundam muito a relação entre conceito e os meios apresentados."

Dentre as justificativas apresentadas, merece especial atenção aquela consignada pelo Avaliador 2, pois parte de premissa incompatível com o conteúdo efetivamente corporificado nas peças publicitárias integrantes da campanha.

Segundo o avaliador, a solução criativa limitaria sua comunicação ao benefício individual proporcionado pelo Programa Nota Cuiabana, deixando de evidenciar o retorno coletivo decorrente da arrecadação tributária. No entanto, essa

conclusão é frontalmente contrariada pelo conjunto das peças apresentadas pela Recorrente.

O conceito "Peça a nota que o investimento volta", concebido justamente para evidenciar a dimensão institucional do programa e a repercussão social da arrecadação correta, integra o Post Carrossel A, além de compor o encerramento das telas 01 e 02 do Filme Indoor 10", reforçando a mensagem de que a emissão da nota fiscal beneficia não apenas o cidadão individualmente, mas também a coletividade por meio do incremento dos investimentos públicos.

A campanha contempla, ainda, o Post Estático D, encerrado com a expressão "Peça a nota que a vantagem volta", bem como o Spot 30", finalizado com o desdobramento "Peça a nota que o benefício volta", ampliando as possibilidades de leitura do conceito criativo conforme o meio empregado e o público impactado.

Esses elementos demonstram que a campanha não se limita a comunicar o benefício financeiro individual. Ao contrário, reproduz, nas peças corporificadas, as diferentes camadas interpretativas anteriormente desenvolvidas na Estratégia de Comunicação Publicitária, preservando a coerência entre conceito, mensagens e objetivos institucionais da campanha.

Além disso, o próprio Briefing estabelece que a campanha deveria "destacar toda a funcionalidade do programa e evidenciar as vantagens de solicitar a nota fiscal". A solução apresentada atende integralmente a essa diretriz.

O Post Carrossel A, por exemplo, explica de forma didática o funcionamento do Programa Nota Cuiabana, organizando a comunicação em etapas sucessivas: orienta o cidadão a realizar seu cadastro, solicitar a inclusão do CPF nas notas fiscais de serviços, esclarece que o acúmulo de notas amplia o cashback e os descontos, alerta quanto à necessidade de emissão exclusiva de notas de serviços e informa, ainda, a possibilidade de participação nos sorteios promovidos pelo programa.

A campanha, portanto, não apenas evidencia as vantagens da solicitação da nota fiscal, como também traduz, em linguagem acessível e por meio de peças específicas, o funcionamento do programa e os diferentes benefícios decorrentes da participação do cidadão.

Diante desse conjunto probatório, não subsiste a premissa de que a campanha comunicaria exclusivamente o benefício individual. O elemento apontado como ausente pelo Avaliador 2 encontra-se materializado em diversas peças da campanha e constitui parte integrante da lógica criativa concebida pela Recorrente.

Também as observações formuladas pelos Avaliadores 1 e 3 não evidenciam deficiência concreta apta a comprometer a pertinência da solução criativa em relação ao Briefing.

As referências genéricas à necessidade de maior detalhamento ou aprofundamento não identificam quais objetivos de comunicação deixaram de ser atendidos, nem demonstram de que forma as peças apresentadas seriam incompatíveis com a natureza da contratante ou com o desafio comunicacional proposto.

Ausente essa correlação entre a motivação adotada e o conteúdo efetivamente apresentado, a redução da pontuação não encontra suporte no critério objetivo previsto na alínea "b" do item 19.4.3 do Edital.

Impõe-se, assim, a revisão das notas atribuídas à Recorrente, porquanto a solução criativa demonstra aderência à natureza da contratante, responde adequadamente ao desafio de comunicação e concretiza, nas peças apresentadas, os objetivos institucionais estabelecidos no Briefing.

3.1.3.3. Critério de Julgamento Item 19.4.3, Alínea "d" – Compatibilidade das peças publicitárias com os meios e veículos de divulgação a que se destinam.

O item 19.4.3, alínea "d", do Edital estabelece como critério de julgamento a compatibilidade das peças publicitárias com os meios e veículos de divulgação a que se destinam.

A análise, portanto, restringia-se à verificação da adequação técnica entre cada peça concebida e o respectivo meio de veiculação, aferindo se os formatos propostos eram compatíveis com as características dos canais de comunicação escolhidos.

Nesse critério, a Recorrente recebeu as notas 10, 10 e 8, sendo a redução promovida exclusivamente pela Avaliadora 3, mediante a seguinte justificativa:

Avaliadora 3 (Luciene): "Apresenta correspondência entre peças e formatos, mas a execução poderia ter melhor apresentação."

Veja que a própria motivação evidencia a inconsistência da pontuação atribuída.

Em sua primeira parte, a justificativa reconhece expressamente que as peças publicitárias apresentam correspondência entre os formatos concebidos e os respectivos meios de divulgação, circunstância que traduz precisamente o objeto de avaliação previsto na alínea "d" do item 19.4.3 do Edital.

A ressalva que fundamenta a redução da nota, por sua vez, desloca a análise para aspecto diverso, relacionado à percepção subjetiva acerca da qualidade da execução ou da apresentação estética da campanha.

Esse fundamento, entretanto, não integra o objeto do critério em exame.

O Edital não prevê, no critério previsto na alínea "d", avaliação da qualidade gráfica das peças, do refinamento visual da campanha ou da forma de apresentação da solução criativa. O parâmetro estabelecido restringe-se à verificação da compatibilidade entre as peças desenvolvidas e os meios de comunicação para os quais foram concebidas.

Sob essa perspectiva, a proposta da Recorrente demonstra atendimento integral ao requisito editalício.

Cada peça publicitária foi desenvolvida em formato compatível com o respectivo veículo de divulgação, observando suas especificações técnicas e finalidade comunicacional.

O **Outdoor** foi concebido no formato **9 x 3 metros**, adequado à exposição em vias públicas; o **Anúncio de Jornal** foi desenvolvido para meia página colorida (**29,7 x 26,5 cm**); o **Filme 30"** destinou-se à televisão aberta; o **Spot 30"** e o **Jingle 30"** foram estruturados para emissoras de rádio; o **Filme Indoor 10"** foi desenvolvido para exibição em telas digitais e totens instalados em centros comerciais; e o **Mega Banner**, nas dimensões de **2,50 x 6,00 metros**, foi destinado à mídia estática em shopping centers, entre outras peças igualmente especificadas.

Essa compatibilidade não foi estabelecida de forma abstrata. Cada peça encontra correspondência direta nas tabelas de produção e de veiculação apresentadas no Subquesito 4, demonstrando a perfeita integração entre a Ideia Criativa, o planejamento de mídia e a execução da campanha.

Não por outra razão, a própria Avaliadora 3 reconheceu expressamente a existência dessa correspondência.

A divergência limita-se, exclusivamente, à percepção de que a execução "poderia ter melhor apresentação", consideração que não guarda relação com o objeto delimitado pela alínea "d**"** e que, por isso, não constitui fundamento juridicamente idôneo para justificar a redução da pontuação.

Em outras palavras, uma vez reconhecida a compatibilidade entre as peças e os respectivos meios de divulgação, resta integralmente atendido o critério objetivo estabelecido pelo Edital.

A utilização de parâmetro diverso para reduzir a nota implica ampliar indevidamente o alcance da avaliação, em afronta à vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio do julgamento objetivo.

Diante desse cenário, a manutenção da nota atribuída à Recorrente revela-se incompatível com a própria fundamentação adotada pela Avaliadora 3. Impõe-se, portanto, a revisão da pontuação conferida à alínea 19.4.3.d, com sua adequação ao efetivo atendimento do critério previsto no Edital.

3.1.3.4. Critério de Julgamento Item 19.4.3, Alínea "g" – Exequibilidade das peças e de todos os elementos propostos com base na verba referencial para investimento

Por sua vez, o item 19.4.3, alínea "g", do Edital estabeleceu como critério de julgamento a exequibilidade das peças e de todos os elementos propostos com base na verba referencial para investimento.

A análise desse requisito, portanto, pressupõe a verificação da viabilidade financeira da campanha, mediante confronto entre o conjunto das soluções apresentadas e os recursos disponibilizados pela Administração para sua execução.

Nesse critério, os Avaliadores 1 e 2 atribuíram nota máxima à Recorrente, ao passo que a Avaliadora 3 conferiu nota 9, consignando a seguinte justificativa:

Avaliadora 3 (Luciene): "O alto volume de peças e formatos apresentados pode comprometer a exequibilidade."

A motivação adotada, contudo, não evidencia qualquer elemento concreto apto a demonstrar a alegada inexequibilidade da proposta.

A observação limita-se à afirmação genérica de que a quantidade de peças "*pode comprometer*" a execução da campanha, sem indicar quais custos teriam sido subdimensionados, quais itens extrapolariam a verba referencial ou quais premissas orçamentárias conduziriam à conclusão de inviabilidade financeira.

Essa ausência de fundamentação objetiva é especialmente relevante porque o próprio Edital não estabelece limite máximo para o número de peças publicitárias.

O parâmetro de julgamento não reside na quantidade de materiais apresentados, mas na possibilidade de executá-los dentro da verba disponibilizada para a contratação.

Sob esse aspecto, a proposta da Recorrente demonstra, de forma objetiva e auditável, sua plena compatibilidade com o orçamento de referência.

O Resumo Geral do Plano registra despesas de **R$ 124.600,00** com produção e **R$ 1.875.102,00** com veiculação, totalizando **R$ 1.999.702,00**, valor compatível com a verba referencial de **R$ 2.000.000,00**, remanescendo saldo de **R$ 298,00**.

Além disso, cada peça integrante da campanha possui correspondência direta nas planilhas de produção e de mídia, permitindo a perfeita rastreabilidade entre as soluções criativas propostas e os respectivos custos considerados na composição do orçamento.

Esses elementos demonstram que a exequibilidade da campanha não foi presumida pela Recorrente, mas efetivamente comprovada mediante memória de cálculo compatível com a verba referencial fixada no Edital.

Também merece destaque que dois dos três integrantes da Subcomissão reconheceram expressamente a plena viabilidade da proposta, atribuindo-lhe nota máxima nesse critério.

A divergência instaurada pela Avaliadora 3 não decorre da identificação de inconsistência orçamentária concreta, mas da percepção de que o volume de peças poderia, em tese, comprometer a execução da campanha.

Todavia, juízos hipotéticos ou meramente especulativos não são suficientes para justificar a redução da pontuação em critério cuja aferição depende de elementos técnicos objetivamente verificáveis.

Se a conclusão adotada é a de que determinada proposta excede a capacidade financeira da contratação, incumbe ao avaliador demonstrar, de forma clara e fundamentada, quais dados do Plano conduzem a essa conclusão. Ausente essa demonstração, a motivação permanece dissociada do próprio objeto da alínea, impedindo o exercício pleno do contraditório e comprometendo a objetividade do julgamento.

Nessas circunstâncias, a redução da nota não encontra suporte em elementos concretos da proposta apresentada pela Recorrente, mas em mera conjectura desacompanhada de demonstração técnica. A compatibilidade entre as peças publicitárias, os respectivos custos e a verba referencial foi expressamente comprovada no Plano e reconhecida, inclusive, pela maioria dos avaliadores.

Impõe-se, portanto, a revisão da pontuação atribuída à alínea 19.4.3.g, adequando-a ao efetivo atendimento do critério objetivo previsto no Edital.

3.1.4. Subquesito 4 – Estratégia de Mídia e Não Mídia.

O Subquesito 4 – Estratégia de Mídia e Não Mídia representa o núcleo técnico da Proposta, destinado à demonstração da racionalidade que orienta a distribuição da verba referencial entre os diferentes meios de comunicação e à comprovação da eficiência da estratégia concebida para alcançar os públicos definidos no Briefing.

Nos termos do item 17.2.11.4 do Edital, incumbia às licitantes apresentar a proposição e a fundamentação dos meios e recursos próprios de comunicação, justificar tecnicamente a seleção dos veículos, detalhar os respectivos investimentos, formatos, períodos de veiculação e programação das inserções, além de demonstrar, mediante simulações de cobertura e frequência, a eficiência da estratégia proposta.

A avaliação correspondente foi disciplinada pelo item 19.4.4 do Edital, cujos critérios concentram-se na consistência técnica do plano de mídia, na adequação dos meios selecionados, na demonstração do conhecimento dos hábitos de consumo dos públicos-alvo, na utilização estratégica dos recursos próprios da contratante e na eficiência da aplicação da verba referencial.

Trata-se, portanto, do subquesito em que a apreciação da Proposta deve apoiar-se, predominantemente, em elementos objetivos e verificáveis, extraídos das planilhas, estudos, pesquisas e simulações apresentadas pelas licitantes.

Justamente por essa razão, eventual redução de pontuação exige motivação igualmente técnica, capaz de estabelecer correspondência entre a crítica formulada e os dados concretos constantes do Plano de Mídia.

Quando a motivação se limita a registrar impressões genéricas acerca de suposta insuficiência de fundamentação, de alegado excesso de meios ou de eventual dúvida quanto à execução da campanha, sem identificar objetivamente quais dados seriam incompatíveis com a estratégia apresentada, torna-se inviável compreender o itinerário lógico percorrido pela Subcomissão para justificar a pontuação atribuída.

É precisamente esse cenário que se verifica nas alíneas impugnadas.

As ressalvas lançadas pela Subcomissão deixam de enfrentar os elementos técnicos desenvolvidos pela Recorrente — pesquisas de mercado, estudos de audiência, segmentação de públicos, critérios de seleção dos meios, cronograma de veiculação, planilhas de custos e simulações quantitativas —, limitando-se, em diversos momentos, à formulação de observações genéricas incompatíveis com o grau de detalhamento exigido pelo próprio Edital.

Passa-se, assim, ao exame individualizado de cada um dos critérios objeto da presente insurgência.

3.1.4.1. Critério de Julgamento Item 19.4.4, Alíneas "a" e "b" – Adequação da Estratégia de Mídia e Não Mídia e consistência técnica de sua proposição e defesa

Os itens 19.4.4, alíneas "a" e "b", do Edital estabeleceram critérios complementares de avaliação da Estratégia de Mídia e Não Mídia. Enquanto a alínea "a"

examina a adequação da estratégia proposta aos objetivos da campanha, a alínea "b" volta-se à consistência técnica da proposição e da fundamentação apresentada para a seleção dos meios, da tática e do plano de mídia.

Em razão da evidente correlação entre esses critérios, as justificativas lançadas pela Subcomissão merecem exame conjunto.

Na alínea "a", a Recorrente recebeu notas 9, 9 e 9, tendo a Avaliadora 3 consignado que: "A publicização excessiva dos meios e formatos dilui os objetivos centrais da campanha."

Na alínea "b", foram atribuídas as notas 9, 10 e 8, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 1 (Wilmar): "Utiliza fundamentação genérica."

Avaliadora 3 (Luciene): "Faltou defesa técnica aprofundada da mídia e da não mídia."

Embora formuladas sob perspectivas distintas, ambas as críticas partem da mesma premissa: a de que a Estratégia de Mídia teria desenvolvido de forma insuficiente a justificativa técnica para a seleção e distribuição dos meios empregados na campanha.

Todavia, essa conclusão não encontra respaldo no conteúdo efetivamente apresentado pela Recorrente.

A Estratégia de Mídia não se limita a relacionar os veículos escolhidos ou reproduzir características conhecidas de cada meio de comunicação. Ao contrário, estrutura toda a distribuição da verba referencial a partir da função estratégica atribuída a cada mídia dentro da campanha, justificando individualmente sua contribuição para o alcance dos objetivos definidos no Briefing.

A televisão aberta, por exemplo, é apresentada como o principal instrumento de alcance massivo e de rápida consolidação do conceito de cashback, assumindo papel central na etapa de lançamento da campanha. O rádio, por sua vez, é justificado como meio de reforço de frequência e memorização da mensagem, acompanhando o cidadão durante seus deslocamentos diários e ampliando a repetição dos estímulos comunicacionais.

Na mesma linha, o jornal impresso é selecionado em razão de sua capacidade de conferir institucionalidade e credibilidade à comunicação oficial, enquanto a mídia

indoor é justificada pelo potencial de impactar o cidadão precisamente nos ambientes em que realiza operações sujeitas à incidência do ISSQN. Já o Google Search recebe fundamentação própria ao operar sob lógica distinta dos demais meios, alcançando usuários que manifestam interesse ativo por informações relacionadas ao programa.

A fundamentação técnica não se encerra na justificativa individual dos meios.

A Estratégia organiza sua utilização em três fases sucessivas, lançamento, aprofundamento e sustentação, atribuindo objetivos específicos a cada etapa e redistribuindo os investimentos conforme a evolução da campanha, de modo a compatibilizar alcance, frequência e eficiência da comunicação ao longo de todo o período de execução.

Essa construção evidencia que a seleção dos meios decorre de planejamento integrado, em que cada veículo desempenha função previamente definida dentro da lógica da campanha.

Sob essa perspectiva, não se verifica a alegada "diluição dos objetivos centrais". A multiplicidade de meios não representa dispersão estratégica, mas justamente a materialização da tática concebida para ampliar o alcance da campanha sem comprometer a coerência da mensagem.

Também não prospera a afirmação de que a defesa da estratégia seria genérica ou insuficientemente aprofundada.

A fundamentação desenvolvida pela Recorrente individualiza cada meio empregado, explica as razões técnicas de sua escolha, demonstra sua complementariedade em relação aos demais veículos e estabelece, de forma expressa, a função desempenhada por cada um nas diferentes fases da campanha.

Em outras palavras, os elementos cuja ausência foi apontada pelos avaliadores constituem precisamente o núcleo da Estratégia de Mídia apresentada.

As justificativas impugnadas deixam de enfrentar esse conteúdo e limitam-se à formulação de conclusões genéricas, desacompanhadas da indicação objetiva de quais fundamentos técnicos seriam insuficientes ou de que maneira a utilização dos meios comprometeria os objetivos da campanha.

Referida circunstância impede estabelecer a necessária correlação entre a motivação adotada e os elementos efetivamente constantes da proposta técnica, tornando inviável compreender quais aspectos concretos da Estratégia justificariam a redução da pontuação.

À vista disso, as notas atribuídas às alíneas 19.4.4.a e 19.4.4.b não refletem o efetivo grau de fundamentação técnica desenvolvido pela Recorrente, impondo-se sua revisão para que a avaliação observe, de forma estrita, os critérios objetivos estabelecidos pelo Edital.

3.1.4.2. Critério de Julgamento item 19.4.4, Alínea "c" – Consistência do conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação dos segmentos de público-alvo

O item 19.4.4, alínea "c", do Edital estabelece como critério de julgamento a consistência do conhecimento demonstrado pela licitante acerca dos hábitos de consumo de comunicação dos segmentos de público-alvo. Não se exige, portanto, a simples transcrição de pesquisas de mercado, mas a demonstração de que os dados coletados foram efetivamente utilizados para fundamentar a seleção dos meios e orientar a estratégia de mídia proposta.

Nesse critério, a Recorrente recebeu as notas 9, 10 e 8, acompanhadas das seguintes justificativas:

Avaliador 2 (Diogo): "A defesa apresentou os dados de hábitos de consumo e eles são utilizados no plano."

Avaliadora 3 (Luciene): "Faltou detalhamento específico dos hábitos de consumo, públicos e aplicação dos dados."

As duas justificativas conduzem a conclusões inconciliáveis.

Enquanto o Avaliador 2 reconhece expressamente que a Estratégia apresenta os dados relativos aos hábitos de consumo e os utiliza como fundamento do plano de mídia, a Avaliadora 3 afirma justamente a ausência desses mesmos elementos.

Essa divergência, por si só, recomenda análise cuidadosa do conteúdo efetivamente desenvolvido pela Recorrente.

A Estratégia dedica tópico específico ao estudo do consumo dos meios de comunicação, reunindo pesquisas nacionais e dados locais obtidos junto a fontes oficialmente identificadas, cada qual empregado para justificar a seleção dos veículos integrantes do plano.

Quanto à televisão aberta, a proposta utiliza informações constantes do **Inside Video 2025**, da Kantar IBOPE Media, em conjunto com o **Atlas de Cobertura da TV Globo**, demonstrando a abrangência do meio no Município de Cuiabá e sua aptidão para alcançar o público-alvo da campanha.

No que se refere ao rádio, a fundamentação apoia-se nos dados do **Inside Audio 2025**, enquanto a mídia exterior é justificada a partir das informações constantes do **Inside OOH 2023**. Para a mídia indoor, a Estratégia utiliza dados fornecidos pela **Helloo**, ao passo que a seleção dos meios digitais encontra respaldo no relatório **Digital 2026 Brazil**, complementado por informações extraídas da **PNAD Contínua TIC/IBGE**.

Entretanto, a proposta não se limita à apresentação dessas pesquisas.

Os dados levantados são utilizados para estruturar a segmentação do público em quatro perfis estratégicos distintos, estabelecendo correspondência entre os hábitos de consumo de cada segmento e os meios de comunicação selecionados para atingi-lo.

A própria Estratégia conclui, de forma expressa, que essa segmentação orienta a distribuição da verba e a seleção dos meios empregados em todas as fases da campanha.

Esses elementos demonstram que a Recorrente não apenas identificou os hábitos de consumo dos públicos-alvo, mas incorporou essas informações como fundamento técnico das decisões de mídia adotadas ao longo do Plano.

Nesse contexto, a justificativa apresentada pela Avaliadora 3 deixa de indicar quais dados específicos estariam ausentes ou de que maneira a aplicação das pesquisas seria insuficiente para atender ao critério previsto no Edital.

A crítica restringe-se à afirmação genérica de que teria faltado maior detalhamento, sem estabelecer qualquer relação objetiva entre essa conclusão e o conteúdo efetivamente constante da proposta.

Além disso, merece especial relevo o fato de que o mesmo conjunto de informações foi considerado suficiente pelo Avaliador 2, que expressamente reconheceu a existência e a utilização dos dados de consumo na construção da Estratégia de Mídia.

Não se trata, portanto, de mera divergência subjetiva quanto ao grau de aprofundamento esperado, mas de avaliações incompatíveis acerca da própria existência dos elementos exigidos pelo Edital.

À vista disso, a redução da pontuação atribuída à alínea **19.4.4.c** não encontra suporte em fundamentação capaz de demonstrar, objetivamente, a insuficiência técnica da proposta apresentada pela Recorrente, razão pela qual se impõe a revisão da nota conferida, em observância aos critérios objetivos estabelecidos pelo instrumento convocatório.

3.2. DA NECESSÁRIA DESCLASSIFICAÇAO E REVISÃO DAS NOTAS ATRIBUIDAS ÀS DEMAIS LICITANTES.

A revisão do julgamento técnico não se limita às notas atribuídas à Recorrente. A análise das propostas das demais licitantes revelou inconsistências objetivas que, conforme a natureza e a gravidade de cada ocorrência, impõem não apenas a redução das respectivas pontuações, mas, em determinadas hipóteses, a própria desclassificação da Proposta Técnica.

Embora a avaliação das propostas publicitárias envolva aspectos de natureza técnica, a atuação da Subcomissão permanece integralmente vinculada aos parâmetros estabelecidos no instrumento convocatório, em observância aos princípios da vinculação ao edital, da isonomia, da motivação e do julgamento objetivo, consagrados pela Lei nº 12.232/2010 e, subsidiariamente, pela Lei nº 14.133/2021.

A margem de apreciação técnica conferida à Subcomissão não autoriza o afastamento de exigências expressamente previstas no Edital, tampouco permite que propostas incompletas, inconsistentes ou estruturadas de modo a inviabilizar a aferição dos critérios objetivos de julgamento sejam equiparadas àquelas que demonstraram, de forma completa, individualizada e auditável, o atendimento das condições estabelecidas para o certame.

Nesse sentido, o item 22.13 do Edital estabelece expressamente que poderá ser desclassificada a Proposta Técnica que deixar de atender às demais exigências do instrumento convocatório, a depender da gravidade da ocorrência.

A aplicação dessa disposição pressupõe a análise da repercussão concreta da irregularidade sobre a integridade da proposta, a comparabilidade entre as licitantes e a possibilidade de aferição objetiva dos critérios de julgamento.

Assim, quando a desconformidade comprometer elemento essencial da Proposta Técnica, impedir a verificação de sua exequibilidade ou exigir a inclusão posterior de informações indispensáveis que deveriam constar originalmente dos documentos apresentados, não se estará diante de falha meramente formal ou sanável, mas de descumprimento material apto a ensejar a desclassificação da proposta.

Não se justificaria, portanto, que o Edital estabelecesse regras e condicionantes específicas para a elaboração e a apresentação das Propostas Técnicas, aplicáveis indistintamente a todas as licitantes justamente para assegurar igualdade de condições, comparabilidade e objetividade no julgamento, para que, ao final, fossem aceitas e pontuadas propostas que deixaram de observar tais exigências.

Admitir esse proceder significaria transformar comandos vinculantes do instrumento convocatório em meras recomendações, penalizando as licitantes que estruturaram suas propostas em estrita conformidade com as regras do certame e conferindo **vantagem indevida** àquelas que delas se afastaram, em manifesta afronta à isonomia e à vinculação ao Edital.

Ainda que, em determinada hipótese, a Comissão Especial de Licitação entenda que a irregularidade identificada não alcance gravidade suficiente para justificar a desclassificação da proposta, sua existência deverá necessariamente repercutir nas notas atribuídas. Solução diversa implicaria esvaziar as exigências editalícias e conferir tratamento desigual entre as concorrentes, ao admitir que propostas desconformes recebessem pontuação equivalente àquelas elaboradas em estrita observância às regras do certame.

As situações identificadas pela Recorrente, portanto, não traduzem simples divergências subjetivas acerca da qualidade das campanhas apresentadas. Referem-se

a falhas objetivamente verificáveis, relacionadas ao descumprimento de disposições expressas do Edital, à ausência de informações essenciais e à impossibilidade de aferição adequada de determinados critérios técnicos.

Passa-se, assim, à demonstração individualizada das desconformidades verificadas, requerendo-se, conforme a gravidade de cada ocorrência, a desclassificação da respectiva Proposta Técnica ou, subsidiariamente, a revisão e a redução das notas atribuídas.

3.2.1. Agência Imagine (2ª colocada) – "Nota Cuiabana com Cashback: é dindin que volta pra você"

3.2.1.1. Subquesito 1 – Critérios de Julgamento Alíneas "b" e "c" – Ausência de enfrentamento do principal objetivo de comunicação estabelecido pelo Briefing

Os itens 19.4.1, alíneas "b" e "c", do Edital estabelecem como critérios de avaliação, respectivamente, a pertinência dos aspectos relevantes identificados na análise do problema de comunicação e a assertividade demonstrada no entendimento dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing.

A adequada pontuação desses critérios pressupõe que o Raciocínio Básico identifique corretamente o problema submetido pela Administração e desenvolva diagnóstico compatível com os objetivos que motivaram a contratação.

No presente certame, o Anexo IX, Briefing, não deixa margem para dúvida quanto ao objeto central da campanha.

Conforme expressamente consignado, a contratação tem por finalidade lançar o sistema de cashback e incentivar a adesão ao Programa Nota Cuiabana, devendo a comunicação destacar o funcionamento da nova sistemática e evidenciar as vantagens decorrentes da solicitação da nota fiscal.

Esse aspecto assume especial relevância porque o Programa Nota Cuiabana já se encontrava em funcionamento desde 2011. A realização desta licitação não decorre da necessidade de divulgar a existência do programa ou de reforçar a sistemática de sorteios já consolidada, mas da implementação de uma nova funcionalidade: o cashback, cuja divulgação constitui o principal desafio de comunicação definido pela Administração.

Apesar disso, o Raciocínio Básico elaborado pela Agência Imagine desenvolve sua análise exclusivamente a partir da mecânica dos sorteios do programa, descrevendo o incentivo proporcionado pelos prêmios já existentes e estruturando o diagnóstico em torno desse modelo de premiação.

Em nenhum momento do Subquesito 1 a proposta aborda o cashback como elemento estruturante do problema de comunicação ou como fato novo a justificar a campanha institucional.

Não se trata de mera insuficiência argumentativa ou de aprofundamento limitado. O principal objetivo de comunicação definido no Briefing simplesmente não integra o diagnóstico apresentado pela licitante.

Essa constatação compromete diretamente o atendimento aos critérios previstos nas alíneas "b" e "c" do item 19.4.1 do Edital.

Se o Raciocínio Básico deixa de identificar justamente o elemento que motivou o processo de contratação, não é possível concluir que a proposta tenha identificado adequadamente as necessidades de comunicação da Administração nem compreendido, de forma assertiva, o desafio comunicacional submetido ao certame.

A própria motivação lançada pela Subcomissão revela que essa deficiência foi parcialmente percebida durante o julgamento.

Na alínea "b", o Avaliador Wilmar registrou "pouco aprofundamento no tema cashback", enquanto o Avaliador Diogo consignou "há pouco aprofundamento nos aspectos". Na alínea "c", Wilmar reiterou a observação relativa ao cashback e a Avaliadora Luciene apontou a necessidade de maior detalhamento na articulação dos objetivos de comunicação com as metas estratégicas.

Entretanto, as justificativas registradas acabam por minimizar a extensão da falha identificada.

A expressão "pouco aprofundamento" pressupõe que o tema tenha sido efetivamente enfrentado, ainda que de forma insuficiente. Não é essa, porém, a realidade evidenciada pela leitura integral do Subquesito 1.

O diagnóstico elaborado pela Agência Imagine não desenvolve o cashback como objeto da comunicação pretendida pela Administração, restringindo-se à descrição do modelo de sorteios anteriormente existente.

Essa circunstância torna ainda mais incompatível a nota máxima atribuída pelo Avaliador 2 à alínea "c", acompanhada da justificativa de que a proposta "contempla o entendimento do Briefing".

Referida conclusão não se harmoniza com o conteúdo efetivamente apresentado.

O entendimento do Briefing pressupunha, necessariamente, a identificação do cashback como núcleo do problema de comunicação a ser solucionado, uma vez que foi precisamente essa inovação que motivou a realização da presente contratação.

Cumpre registrar, ainda, que a Agência Imagine demonstre conhecer o tema ao desenvolvê-lo nos subquesitos de Estratégia de Comunicação Publicitária e Ideia Criativa. Esse dado afasta qualquer hipótese de desconhecimento do objeto e evidencia que a deficiência se restringe ao Raciocínio Básico, precisamente o momento da Proposta Técnica destinado à compreensão do problema de comunicação e dos objetivos institucionais da campanha.

Diante desse cenário, as notas atribuídas às alíneas 19.4.1.b e 19.4.1.c, especialmente a nota máxima conferida à segunda delas, mostram-se incompatíveis com o efetivo atendimento dos critérios objetivos estabelecidos pelo Edital, impondo-se sua revisão e redução, para corresponder à realidade apresentada.

3.2.1.2. Subquesito 2 – Critério de Julgamento 19.4.2, Alínea "d" – Inconsistência na definição do público-alvo e afastamento do critério de segmentação estabelecido no Briefing

O item 19.4.2, alínea "d", do Edital estabeleceu como critério de julgamento a consistência técnica dos pontos centrais da Estratégia de Comunicação Publicitária, dentre eles a definição do público-alvo da campanha ("a quem dizer").

A avaliação desse requisito pressupõe que a segmentação adotada decorra de decisão estratégica fundamentada e mantenha aderência às premissas estabelecidas no Briefing.

No presente certame, o Briefing não definiu como destinatário da campanha a totalidade indistinta da população cuiabana.

Ao contrário, delimitou expressamente o público como os "moradores de Cuiabá em geral, que podem se beneficiar dos descontos em serviços públicos e privados oferecidos pelo programa", estabelecendo critério de segmentação vinculado ao comportamento de consumo dos serviços elegíveis ao cashback.

Essa definição não possui caráter meramente descritivo.

Ao restringir a comunicação aos cidadãos potencialmente beneficiários da nova funcionalidade do Programa Nota Cuiabana, a Administração adotou filtro comportamental diretamente relacionado ao objetivo da campanha, voltado aos consumidores de serviços sujeitos à emissão de nota fiscal e aptos a usufruir dos benefícios decorrentes da implementação do cashback.

A Agência Imagine, contudo, não reproduziu esse critério nem apresentou justificativa técnica para sua substituição.

Ao desenvolver o ponto central "a quem dizer", a proposta limita-se a indicar como público-alvo "os moradores de Cuiabá em geral, independente de faixa etária, gênero, raça ou escolaridade", abandonando completamente o recorte funcional estabelecido pelo Briefing e substituindo-o por categorias demográficas que não guardam relação com a lógica de funcionamento do programa.

Essa substituição compromete a consistência técnica da Estratégia.

A segmentação deixa de considerar justamente o elemento que diferencia os potenciais destinatários da campanha, a possibilidade concreta de utilização do cashback, para adotar descrição genérica que poderia ser aplicada indistintamente a qualquer ação institucional promovida pelo Município.

A fragilidade da solução torna-se ainda mais evidente quando analisada em conjunto com os demais subquesitos da própria proposta.

Na Estratégia de Mídia e Não Mídia, a Agência Imagine demonstra possuir domínio dos instrumentos de segmentação de audiência, apresentando dados específicos por gênero, classe econômica e faixas etárias dos consumidores dos diferentes meios de comunicação.

Essas informações permitiriam qualificar o público-alvo da campanha de maneira muito mais precisa e alinhada ao comportamento de consumo dos beneficiários do Programa Nota Cuiabana.

Apesar disso, nenhum desses elementos é incorporado ao ponto central "a quem dizer", justamente o momento em que o Edital exige a fundamentação da decisão estratégica relativa ao público da campanha.

Constata-se, assim, evidente desconexão interna da própria proposta.

Enquanto a Estratégia de Mídia demonstra certo domínio da segmentação de audiência, a Estratégia de Comunicação limita-se à adoção de fórmula genérica, dissociada tanto do Briefing quanto das informações produzidas pela própria licitante.

Nessas circunstâncias, a nota atribuída à alínea 19.4.2.d revela-se incompatível com o efetivo atendimento do critério objetivo previsto no Edital, impondo-se sua revisão e devida redução.

3.2.1.3. Subquesitos 3 e 4 – Descumprimento das exigências relativas à tabela de produção, ausência de individualização dos custos e utilização indevida de recursos próprios de comunicação.

As inconsistências verificadas na proposta da Agência Imagine nos Subquesitos 3 e 4 ultrapassam o campo de uma eventual imprecisão formal, atingindo informações essenciais à análise da exequibilidade da campanha, da consistência do planejamento financeiro e da adequada utilização dos recursos próprios de comunicação.

A Agência Imagine consolidou, em uma única rubrica orçamentária, peças audiovisuais de natureza, formato e complexidade técnica significativamente distintos.

Na Ideia Criativa são apresentados, entre outros materiais, um VT de 60 segundos, estruturado como principal peça audiovisual da campanha; um VT de 30 segundos; um Reels de 30 segundos, descrito como gravado em formato selfie; e uma Tela Indoor de 15 segundos, concebida para exibição sem áudio.

Apesar das diferenças evidentes de linguagem, estrutura narrativa, formato e complexidade de produção, todas essas peças foram agrupadas na Tabela de Produção

em um único lançamento, no valor global de R$ 87.800,00, sem a identificação do custo individual correspondente a cada material.

Essa forma de apresentação impede a verificação objetiva da compatibilidade entre o orçamento previsto e a efetiva execução das peças apresentadas, impossibilitando saber qual parcela do valor global foi destinada a cada produção e se os recursos reservados são suficientes para suportar suas respectivas exigências técnicas.

A proposta também deixa de observar outras determinações expressamente previstas no item 17.2.11.4.6 do Edital.

Na tabela denominada “Total Geral de Produção”, embora sejam indicados valores unitários e totais de determinados itens, não consta a discriminação dos respectivos percentuais individuais exigida pelo subitem 17.2.11.4.6.4.

Da mesma forma, as peças de não mídia apresentam indicação de quantidade, mas deixam de registrar os percentuais individuais previstos nos subitens 17.2.11.4.6.5 e 17.2.11.4.6.6.

Também não foram apresentados valores específicos de distribuição relativos aos Folders, às Placas Pirulito e à Ação de Guerrilha, em desconformidade com o subitem 17.2.11.4.6.7, que exige a discriminação desses custos por peça de não mídia.

Não se está, portanto, diante de uma omissão isolada. A proposta descumpre sucessivas exigências relacionadas à estrutura da Tabela de Produção, deixando de apresentar informações indispensáveis à conferência da composição dos custos, dos percentuais de investimento e da exequibilidade das ações propostas.

As inconsistências tampouco decorrem de impossibilidade técnica ou de limitação do modelo de apresentação. A própria planilha demonstra que a Agência Imagine individualizou corretamente diversos outros itens de produção, como outdoors, front-lights e folders, evidenciando que a agregação dos custos e a omissão das demais informações decorreram de opção da própria licitante.

Há, ainda, impropriedade relevante quanto ao tratamento conferido aos recursos próprios de comunicação.

A proposta classifica como recurso próprio a utilização de servidores da Secretaria Municipal de Comunicação para distribuição presencial de folders mediante mochilas promocionais. Essa atividade, contudo, não se enquadra no conceito de recurso próprio de comunicação institucional previsto no Edital, que se refere aos canais oficiais de comunicação disponíveis à Administração, e não à utilização de recursos humanos do quadro funcional para executar diretamente ação promocional concebida pela licitante.

Além de ampliar indevidamente o conceito editalício, a proposta transfere à Administração parcela da execução operacional da campanha, sem demonstrar a disponibilidade dos servidores, os custos envolvidos, a compatibilidade da atividade com suas atribuições funcionais ou a viabilidade concreta da mobilização pretendida.

O conjunto das irregularidades compromete a análise objetiva dos critérios previstos nos itens 19.4.3.g, 19.4.4.b e 19.4.4.e, bem como do critério relacionado à utilização dos recursos próprios de comunicação.

Sem a individualização dos custos, os percentuais exigidos, os valores de distribuição das peças de não mídia e a correta classificação dos recursos empregados, não é possível aferir, de forma completa e segura, a exequibilidade e a consistência técnica da solução proposta.

A gravidade e a multiplicidade das desconformidades, que atingem elementos essenciais da Proposta Técnica e impedem a aferição objetiva de sua exequibilidade, justificam a aplicação do item 22.13 do Edital, com a consequente desclassificação da proposta apresentada pela Agência Imagine.

Subsidiariamente, caso a Comissão Especial de Licitação entenda não ser cabível a desclassificação, o que se admite apenas por argumentação, deverá proceder à revisão e à redução substancial das notas atribuídas nos itens 19.4.3.g, 19.4.4.b e 19.4.4.e, bem como no critério relativo aos recursos próprios de comunicação, de maneira a refletir o efetivo e incompleto atendimento das exigências editalícias.

3.2.2. DMD (3ª colocada) – "Cashback Nota Cuiabana. Pede a nota que o benefício volta"

3.2.2.1. Subquesito 1 – Alínea "c" – Diagnóstico genérico e insuficiente compreensão do desafio de comunicação estabelecido no Briefing

O item 19.4.1, alínea "c", do Edital estabelece como critério de julgamento a assertividade demonstrada na análise do desafio de comunicação e dos objetivos estabelecidos no Briefing.

A pontuação máxima nesse quesito pressupõe que a licitante identifique não apenas o objeto da campanha, mas também os fatores que justificam a necessidade da comunicação e as barreiras que deverão ser superadas para alcançar os resultados pretendidos.

A proposta apresentada pela DMD, contudo, não desenvolve esse diagnóstico.

O Raciocínio Básico limita-se a afirmar que a campanha deve comunicar com clareza a implementação do cashback e estimular o cidadão a solicitar a nota fiscal, restringindo o desafio de comunicação à necessidade de divulgar a nova funcionalidade do programa.

Não há, entretanto, qualquer análise acerca das causas que dificultam a adesão ao Programa Nota Cuiabana, tampouco investigação sobre eventuais barreiras comportamentais, dúvidas dos usuários, percepção de complexidade, desconhecimento acerca do funcionamento do cashback ou qualquer outro elemento que permita compreender por que a comunicação institucional se faz necessária.

Em outras palavras, a proposta identifica o que deve ser comunicado, mas deixa de examinar porque a mensagem precisa ser construída daquela forma.

Essa distinção é relevante.

O critério previsto na alínea "c" não se satisfaz com a mera reprodução do objetivo constante do Briefing. Exige-se que a licitante demonstre compreensão do desafio de comunicação subjacente à contratação, apresentando leitura crítica do cenário enfrentado pela Administração e justificando, a partir desse diagnóstico, a estratégia que será posteriormente desenvolvida.

Apesar dessa limitação, dois dos três avaliadores atribuíram nota máxima à proposta.

O Avaliador Wilmar registrou que a licitante "compreende claramente o desafio de comunicar o novo benefício", enquanto o Avaliador Diogo consignou que a proposta "contempla o entendimento do Briefing".

Essas justificativas, contudo, não encontram correspondência com o conteúdo efetivamente apresentado.

Compreender o desafio de comunicação pressupõe identificar seus elementos constitutivos, suas causas e os obstáculos que a campanha deverá superar. A proposta da DMD não desenvolve nenhum desses aspectos, limitando-se a reiterar a necessidade de divulgar o cashback e incentivar a solicitação da nota fiscal.

A única avaliação que guarda alguma correspondência com o conteúdo analisado é a da Avaliadora Luciene, que, embora também tenha atribuído nota elevada, registrou ressalva quanto à reduzida densidade estratégica da proposta.

Ainda assim, a pontuação final atribuída ao critério mostra-se incompatível com o efetivo grau de desenvolvimento do diagnóstico apresentado.

Nessas circunstâncias, a nota conferida à alínea 19.4.1.c não reflete o nível de aprofundamento exigido pelo Edital para a compreensão do desafio de comunicação, impondo-se sua revisão e redução.

3.2.2.2. Subquesitos 3 e 4 – Ausência de demonstração objetiva da exequibilidade do volume de produção proposto

As notas atribuídas à DMD nos critérios relacionados à exequibilidade das peças publicitárias e à eficiência da aplicação da verba referencial também merecem revisão.

O item 19.4.3, alínea "g", e o item 19.4.4, alínea "e", do Edital pressupõem que a viabilidade de execução da campanha possa ser objetivamente demonstrada a partir das informações constantes da proposta técnica.

Não basta que o orçamento global permaneça dentro da verba referencial. É indispensável que os elementos apresentados permitam verificar a compatibilidade entre o conjunto das peças propostas, sua complexidade produtiva e os recursos financeiros destinados à sua execução.

Sob esse aspecto, a proposta da DMD apresenta inconsistência relevante.

A licitante prevê orçamento de produção correspondente a R$ 144.254,02, equivalente a aproximadamente 7,22% da verba referencial, para viabilizar 29 peças distintas, o maior conjunto de materiais publicitários apresentado entre as propostas técnicas analisadas.

O volume de produção inclui diversas peças audiovisuais que demandam estrutura própria de filmagem, elenco, locações e pós-produção, dentre elas filme para televisão, vídeos para diferentes plataformas digitais, reels, produções específicas para YouTube e Netflix, além de peças sonoras e conteúdo animado.

Apesar da complexidade do escopo apresentado, a proposta não demonstra de forma objetiva como os recursos destinados à produção se distribuem entre essas diferentes peças.

O Plano limita-se a apresentar o valor global destinado à produção, sem estabelecer correspondência verificável entre o orçamento declarado e o custo das soluções criativas efetivamente concebidas.

Essa circunstância impede aferir se a verba reservada é suficiente para suportar, de maneira simultânea, todas as exigências técnicas decorrentes do conjunto de peças descrito na Ideia Criativa.

A inconsistência torna-se ainda mais evidente quando comparada às demais propostas apresentadas no certame.

Embora apresente o maior volume de produção dentre as licitantes, a DMD destina recursos inferiores aos empregados por concorrentes cujo escopo criativo contempla quantidade significativamente menor de peças e soluções audiovisuais de complexidade semelhante.

Essa comparação, por si só, não autoriza concluir pela inexequibilidade da campanha.

Entretanto, evidencia a necessidade de demonstração técnica mais robusta da compatibilidade entre o orçamento apresentado e a efetiva execução das peças propostas, demonstração que não se encontra desenvolvida no Plano.

Sem essa fundamentação, a exequibilidade da campanha permanece baseada em presunção, e não em elementos objetivamente verificáveis, circunstância incompatível com os critérios previstos nos itens 19.4.3.g e 19.4.4.e do Edital.

Por essa razão, as notas atribuídas à DMD nesses critérios não encontram suporte suficiente nas informações constantes da proposta técnica, impondo-se sua revisão.

3.2.3. ZF Comunicação (4ª colocada) – "Vem de nota, que a vantagem volta"

3.2.3.1. Subquesitos 3 e 4 – Ausência de correspondência entre peça integrante da Ideia Criativa e a Estratégia de Mídia e Não Mídia

O item 17.2.11.4.5 do Edital estabelece exigência objetiva ao determinar que todas as peças publicitárias integrantes da Ideia Criativa devem estar contempladas na Estratégia de Mídia e Não Mídia.

A finalidade dessa exigência é evidente. Somente a correspondência integral entre os subquesitos permite verificar se cada peça concebida foi efetivamente considerada na programação de mídia, recebeu previsão orçamentária compatível e integrou a simulação de investimento apresentada pela licitante.

No caso da proposta apresentada pela ZF Comunicação, essa correspondência não se verifica.

Na Ideia Criativa, a licitante apresenta, como peça corporificada, o Reels, descrevendo-o como conteúdo destinado a demonstrar a versatilidade do cashback mediante situações cotidianas, direcionando o usuário para a landing page da campanha.

Todavia, ao longo da Estratégia de Mídia e Não Mídia, essa peça deixa de ser contemplada.

Não há indicação de sua programação de veiculação, previsão específica de inserções, individualização de custos de produção ou qualquer referência que permita identificar sua participação na distribuição da verba referencial.

Em contraste, as demais peças audiovisuais integrantes da própria Ideia Criativa, como filme, spot, jingle e filmes de 10 e 15 segundos, encontram-se regularmente incorporadas ao planejamento de mídia, com definição dos respectivos meios, formatos, cronograma de veiculação e investimentos previstos.

Essa diferença evidencia que o Reels permaneceu dissociado da Estratégia de Mídia, em desconformidade com a exigência expressa do item 17.2.11.4.5 do Edital.

Também a Tabela de Produção não supre essa lacuna.

Além do agrupamento de diferentes materiais em rubricas únicas, como ocorre com o "Pacote de displays e adesivos para academias", não se identifica lançamento específico correspondente à produção do Reels.

O item de produção que mais se aproxima da peça consiste no "Pacote de fotos com 20 atores para casting", compartilhado com outros conteúdos destinados às mídias sociais, circunstância que impede estabelecer correspondência objetiva entre a peça corporificada e os respectivos custos de produção.

A irregularidade não possui natureza meramente formal.

Ao deixar de integrar o Reels ao planejamento de mídia, a proposta impede verificar se essa peça foi efetivamente considerada na distribuição da verba referencial, comprometendo a análise de sua exequibilidade, de sua compatibilidade com os meios de divulgação selecionados e da consistência técnica do plano de mídia apresentado.

Essa deficiência repercute diretamente sobre os critérios previstos nos itens 19.4.3, alíneas "d" e "g", e 19.4.4, alínea "b", todos dependentes da efetiva integração entre as peças apresentadas e a Estratégia de Mídia desenvolvida pela licitante.

Nessas circunstâncias, a pontuação atribuída à ZF Comunicação mostra-se incompatível com o efetivo atendimento da exigência prevista no item 17.2.11.4.5 do Edital, impondo-se a revisão das notas conferidas aos referidos critérios.

3.2.3.2. Subquesito 4 – Divergência entre os valores utilizados na programação de mídia e as tabelas comerciais aplicáveis

Também merece revisão a pontuação atribuída ao Subquesito 4, diante da utilização de valores incompatíveis com as tabelas comerciais aplicáveis às emissoras SBT e Band.

O item 19.4.4, alínea "e", do Edital destina-se a avaliar a eficiência e a economicidade da aplicação da verba referencial, pressuposto que somente pode ser aferido mediante a utilização de valores corretos na simulação do plano de mídia.

No caso da ZF Comunicação, verificou-se que os valores constantes das planilhas de programação referentes às inserções previstas nas emissoras SBT e Band **não correspondem aos preços estabelecidos nas respectivas tabelas comerciais vigentes para o período considerado na simulação**.

Essa divergência possui natureza objetiva e pode ser integralmente verificada mediante simples confronto entre a programação apresentada pela licitante e as tabelas comerciais aplicáveis ao período de referência.

Não se trata, portanto, de avaliação subjetiva acerca da estratégia de mídia adotada, mas de inconsistência numérica que repercute diretamente na confiabilidade da simulação financeira apresentada.

Se os valores utilizados para estimar os custos de veiculação não refletem aqueles efetivamente previstos nas tabelas comerciais correspondentes, resta comprometida a própria demonstração da eficiência da aplicação da verba referencial, uma vez que a distribuição orçamentária passa a apoiar-se em premissas incompatíveis com os preços praticados pelos veículos selecionados.

Essa circunstância impede que a simulação seja considerada plenamente confiável para fins de aferição do critério previsto na alínea "e" do item 19.4.4 do Edital.

Dessa forma, impõe-se a revisão da pontuação atribuída à ZF Comunicação nesse critério, adequando-a ao efetivo grau de consistência demonstrado pelo plano de mídia apresentado.

3.2.4. Genius (5ª colocada) – “Nota Cuiabana. Pede que é bacana”

3.2.4.1. Subquesito 1 – Alínea “a” – Ausência de análise das características institucionais da contratante

O item 19.4.1, alínea “a”, do Edital estabelece como parâmetro de julgamento a acuidade demonstrada na análise das características e especificidades da contratante e do contexto de sua atuação.

A contratante, para os fins do certame, é a Prefeitura Municipal de Cuiabá, por intermédio da Secretaria Municipal de Comunicação – SECOM. O objeto desse critério, portanto, não se confunde com o Programa Nota Cuiabana, com a arrecadação do ISS ou com a situação fiscal do Município, embora tais elementos possam integrar o contexto mais amplo da campanha.

O Raciocínio Básico apresentado pela Genius concentra-se na definição técnica do ISS, em dados nacionais de arrecadação tributária, no histórico normativo do Programa Nota Cuiabana e na situação fiscal recebida pela atual gestão municipal.

Embora esses conteúdos sejam relacionados ao tema da campanha, não constituem análise das características institucionais da contratante nem de seu contexto específico de atuação comunicacional.

A proposta não examina a SECOM enquanto órgão responsável pela comunicação pública municipal, não aborda suas atribuições, sua estrutura, seus canais institucionais, seu histórico de campanhas ou as particularidades de sua atuação perante a população de Cuiabá, apesar de tais informações integrarem o próprio Briefing.

A distinção é relevante. O Edital exige a compreensão do sujeito institucional responsável pela comunicação, ao passo que a proposta apresenta, essencialmente, análise do programa objeto da campanha e do cenário fiscal-tributário em que ele se insere.

A própria justificativa do Avaliador 1 confirma essa inadequação ao registrar que a proposta “apresenta análise sobre o programa e sobre a cidade”. A observação evidencia que o conteúdo examinado se concentrou justamente em objetos distintos daquele previsto na alínea “a”.

Não se questiona a correção dos dados fiscais apresentados, mas sua aptidão para atender ao critério específico. Informações tecnicamente válidas não substituem o conteúdo expressamente exigido pelo instrumento convocatório quando se referem a objeto diverso daquele submetido à avaliação.

A pontuação atribuída à alínea 19.4.1.a deve, assim, ser revista, considerando que a proposta não desenvolveu análise própria da contratante nem de seu contexto institucional de atuação comunicacional.

3.2.4.2. Subquesito 1 – Alínea "b" – Ausência de diagnóstico autônomo das necessidades de comunicação

A alínea "b" do item 19.4.1 examina a pertinência dos aspectos relevantes e significativos apresentados em relação às necessidades de comunicação publicitária identificadas.

A aplicação desse critério pressupõe uma sequência lógica: primeiro, a licitante deve diagnosticar a necessidade de comunicação; posteriormente, deve selecionar os dados e aspectos capazes de explicar e fundamentar esse diagnóstico.

Na proposta da Genius, essa ordem é invertida.

O texto apresenta amplo conjunto de informações fiscais, tributárias e históricas e, a partir delas, infere a existência de uma necessidade de comunicação, sem antes identificar, de forma clara e autônoma, qual seria o problema comunicacional efetivamente enfrentado pelo Município.

Essa deficiência foi parcialmente reconhecida pelo Avaliador 2, segundo o qual a proposta "não explica claramente as necessidades de comunicação precisas e secundárias".

O principal elo construído entre arrecadação e comportamento do cidadão apoia-se, ademais, em estimativa que a própria licitante qualifica como não consolidada:

"Embora não existam informações consolidadas a respeito, é possível estimar, com base na arrecadação do ISS, que atualmente em Cuiabá sejam emitidas cerca de 1 milhão e 200 mil notas fiscais de serviço todo mês."

Esse trecho constitui a única tentativa de relacionar os dados fiscais ao comportamento dos usuários. Não há pesquisa sobre conhecimento do programa, índice de adesão, percepção sobre o cashback, resistência à solicitação da nota fiscal ou qualquer dado comportamental específico do consumidor cuiabano.

A estimativa de quantidade de notas emitidas, por si só, não demonstra qual necessidade de comunicação deve ser enfrentada nem quais barreiras impedem a adesão ao programa.

A proposta seleciona informações potencialmente relevantes, mas não constrói o diagnóstico que justificaria sua pertinência para a comunicação. Em consequência, a relação entre os dados apresentados e a necessidade comunicacional permanece presumida, e não demonstrada.

Por essa razão, mostra-se necessária a revisão da nota atribuída à alínea 19.4.1.b, adequando-a ao efetivo grau de identificação e fundamentação das necessidades de comunicação apresentado pela licitante.

3.2.4.3. Subquesito 2 – Critério de Julgamento Alínea "a" – Ausência de explicitação e defesa autônoma do partido temático

O item 17.2.11.2.1 do Edital exige, de forma cumulativa, a explicitação e a defesa do partido temático e do conceito que fundamentam a proposta de solução publicitária.

Os dois elementos não são equivalentes.

O partido temático corresponde ao território estratégico de abordagem escolhido para conduzir a campanha. O conceito, por sua vez, constitui a síntese criativa dessa decisão, normalmente materializada em mote ou slogan.

Na Estratégia de Comunicação apresentada pela Genius, o texto passa diretamente da afirmação de que seria necessário adotar "um conceito simples e positivo" para a apresentação do conceito propriamente dito, sem que o partido temático seja identificado ou defendido como decisão estratégica autônoma.

Não se localiza, no subquesito, qualquer passagem que delimite o território de abordagem escolhido, explique sua adequação à natureza da contratante ou demonstre de que forma ele conduz ao conceito posteriormente apresentado.

A referência ao humor, desenvolvida no ponto "como dizer", não supre essa ausência.

O humor constitui escolha de tom e linguagem, relacionada à forma de transmitir a mensagem. Não define, por si só, o território estratégico da campanha,

podendo ser empregado em diferentes partidos temáticos e em múltiplas abordagens criativas.

Além disso, a justificativa do tom humorístico surge após a apresentação do conceito, quando deveria antecedê-lo e fundamentá-lo, caso efetivamente correspondesse ao partido temático adotado.

A proposta apresenta, portanto, o conceito, mas não explicita o partido temático que deveria antecedê-lo, justificá-lo e ser submetido à avaliação de adequação prevista no Edital.

Como a alínea 19.4.2.a exige a análise tanto do partido temático quanto do conceito, a ausência de um dos elementos impede reconhecer atendimento integral ao critério e impõe a reavaliação e redução da pontuação atribuída.

3.2.4.4. Subquesito 2 – Alínea "b" – Impossibilidade de defesa consistente de partido temático não declarado

A deficiência identificada no tópico anterior repercute diretamente sobre o critério previsto na alínea "b" do item 19.4.2, que examina a consistência da argumentação desenvolvida em defesa do partido temático e do conceito.

Não é possível defender, de forma consistente, uma decisão estratégica que não foi previamente identificada na proposta.

A Genius descreve características formais do slogan, como sonoridade, simplicidade, acessibilidade e tom positivo, mas não apresenta encadeamento argumentativo capaz de demonstrar porque determinado partido temático seria adequado à contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação definidos no Briefing.

A argumentação desenvolvida recai essencialmente sobre as qualidades do conceito já formulado. Permanece ausente a defesa da decisão estratégica anterior que deveria fundamentá-lo.

A falha não decorre apenas de ausência terminológica. O problema reside na inexistência de premissas que permitam compreender qual território de comunicação foi escolhido e porque essa escolha conduziria, de forma lógica, ao conceito "Nota Cuiabana. Pede que é bacana".

Tendo sido apresentado apenas um dos dois elementos exigidos, também a argumentação em sua defesa se mostra necessariamente incompleta.

A nota conferida à alínea 19.4.2.b deve, portanto, ser reavaliada, pois a proposta não desenvolve defesa plena e autônoma do partido temático e do conceito, conforme exigido pelo Edital.

3.2.4.5. Subquesito 2 – Alínea "d" – Tratamento genérico dos pontos centrais "a quem dizer" e "quando dizer"

O item 19.4.2, alínea "d", do Edital avalia a consistência técnica dos pontos centrais da Estratégia de Comunicação Publicitária, entre os quais se incluem a definição do público-alvo e do momento de veiculação da campanha.

A Genius resolve o ponto "a quem dizer" mediante a seguinte formulação:

"A campanha da Nota Cuiabana será destinada à população de Cuiabá em geral, público de ambos os sexos, todas as idades e classes sociais."

A descrição não estabelece qualquer recorte comportamental, econômico ou funcional. Ao definir como destinatária a totalidade irrestrita da população, a proposta deixa, na prática, de realizar uma segmentação estratégica.

A formulação poderia ser utilizada, sem qualquer adaptação, em campanha institucional de objeto inteiramente distinto, pois não demonstra relação específica com os consumidores de serviços elegíveis ao cashback, com os usuários do Programa Nota Cuiabana ou com os segmentos mais suscetíveis aos benefícios comunicados.

O ponto "quando dizer" recebe tratamento igualmente genérico:

"Desenvolveremos uma Estratégia de Mídia para um período único de 60 dias, conforme orientação do edital."

A afirmação apenas reproduz a duração fornecida pelo Briefing. Não indica datas, não justifica a escolha do período, não apresenta fases de campanha e tampouco demonstra como a mensagem evoluiria durante os sessenta dias de veiculação.

O Edital não solicitou a mera repetição das condições previamente informadas, mas a apresentação e a defesa das decisões estratégicas relativas ao público e ao momento da comunicação.

Em ambos os pontos, a proposta substitui a fundamentação técnica por fórmulas amplas e descritivas, incapazes de demonstrar as escolhas efetivamente realizadas pela licitante.

A pontuação atribuída à alínea 19.4.2.d deve ser revista, especialmente quanto aos pontos “a quem dizer” e “quando dizer”, que não apresentam o grau de individualização e consistência exigido pelo instrumento convocatório.

3.2.4.6. Subquesito 4 – Classificação inadequada de peça de não mídia, inconsistências nos recursos próprios e ampliação indevida do público da campanha

A Estratégia de Mídia e Não Mídia da Genius apresenta inconsistências que repercutem sobre os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do item 19.4.4.

A primeira delas refere-se à classificação da Ação Promocional composta por personagens fantasiados e interação presencial com o público.

Nos termos do item 20.4.9 do Edital, consideram-se não mídia os meios publicitários que não envolvem compra de espaço ou tempo em veículos de divulgação. A ação presencial proposta enquadra-se precisamente nessa definição.

Apesar disso, seu custo foi incorporado ao “Pacote de RTV e Ação”, no valor de R$ 100.152,00, classificado no bloco de mídia e correspondente a aproximadamente 64% de todo o orçamento de produção da campanha. No bloco reservado à não mídia consta, isoladamente, apenas o Cartaz A3.

A classificação adotada impede identificar, separadamente, quanto foi destinado à ação promocional e verificar suas quantidades, custos de produção e despesas de distribuição, informações exigidas pelos itens 17.2.11.4.6.5 a 17.2.11.4.6.7 para as peças de não mídia.

A inadequação compromete a consistência técnica do plano e a análise da eficiência da verba, uma vez que os parâmetros tradicionais de cobertura e frequência da mídia paga não se aplicam, da mesma maneira, a ações presenciais.

Também se verificam inconsistências na apresentação dos recursos próprios da contratante.

Embora a Estratégia declare que seriam utilizadas e adaptadas peças para o site da Prefeitura, Facebook, Instagram e site e aplicativo do Programa Nota Cuiabana, o Resumo Geral de Investimento apresenta, na rubrica “Recursos Próprios”, apenas o Portal da Prefeitura, com valor de R$ 0,00.

Os demais canais mencionados não aparecem formalmente identificados como recursos próprios no plano de mídia, impedindo verificar sua efetiva incorporação à estratégia e o papel atribuído a cada um deles.

Há, ainda, divergência relevante quanto à delimitação territorial e institucional da campanha.

A proposta afirma buscar alcançar a “população dos municípios da Baixada Cuiabana” e declara a intenção de “gerar maior visibilidade para a gestão atual da Prefeitura de Cuiabá”.

O público definido no Briefing, contudo, restringe-se aos moradores de Cuiabá potencialmente beneficiados pelo programa. A ampliação para outros municípios não encontra fundamento no instrumento convocatório.

Da mesma forma, o objetivo de gerar visibilidade para a gestão municipal desloca o eixo da campanha da divulgação do cashback e do incentivo à solicitação da nota fiscal para finalidade político-institucional não prevista no Briefing.

As impropriedades identificadas afetam a adequação da Estratégia de Mídia ao desafio proposto, a consistência técnica de sua elaboração, o emprego dos recursos próprios e a demonstração de eficiência e economicidade da verba referencial.

Impõe-se, por isso, a reavaliação das notas atribuídas às alíneas 19.4.4.a, 19.4.4.b, 19.4.4.d e 19.4.4.e.

3.2.4.7. Subquesito 4 – Divergências entre os valores utilizados nas planilhas de mídia e as tabelas comerciais vigentes

A confiabilidade da simulação de investimento apresentada pela Genius também é comprometida por divergências entre os valores empregados nas planilhas de programação e aqueles constantes das tabelas comerciais aplicáveis ao período simulado.

Verificou-se que a programação da Globo referente ao mês de março utiliza valores correspondentes ao mês de junho, enquanto a planilha de abril apresenta preços distintos daqueles previstos na tabela comercial vigente em março de 2026.

Também foram identificadas incompatibilidades entre os valores utilizados na programação do SBT e sua tabela comercial aplicável ao mesmo período.

Essas divergências incidem diretamente sobre o critério previsto na alínea “e” do item 19.4.4, que avalia a eficiência e a economicidade da aplicação da verba referencial a partir das simulações de cobertura, frequência e investimento.

Se os custos utilizados como premissa da programação não correspondem aos valores comerciais aplicáveis, a distribuição da verba deixa de representar de forma confiável o custo efetivo da estratégia proposta.

A inconsistência não constitui mera irregularidade formal da planilha. Ela interfere no volume de inserções que poderia ser contratado, na participação percentual de cada veículo, no alcance estimado e, em última análise, na própria demonstração de eficiência do plano de mídia.

A pontuação atribuída à alínea 19.4.4, ”e” deve, portanto, ser revista também sob esse fundamento, considerando as divergências objetivas identificadas entre os valores empregados na simulação e as tabelas comerciais vigentes.

3.2.5. Soul (6ª colocada) – “O Cashback é o Fuxico da Vez”

3.2.5.1. Subquesito 2 – Alínea “a” – Incompatibilidade do partido temático com o diagnóstico formulado pela própria licitante e com a natureza institucional da contratante

O item 19.4.2, alínea “a”, do Edital avalia a adequação do partido temático e do conceito à natureza da contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing.

A proposta da Soul apresenta, contudo, contradição relevante entre o diagnóstico desenvolvido no Raciocínio Básico e o partido temático posteriormente adotado.

Ao examinar o desafio de comunicação, a própria licitante afirma que seria necessário superar a desconfiança e combater a desinformação, fazendo com que a mensagem chegasse ao público de maneira “clara, simples e verdadeira”.

A partir desse diagnóstico, seria esperado que o partido temático reforçasse a credibilidade, a segurança e a confiabilidade da comunicação oficial. A Estratégia de Comunicação, todavia, adota como eixo central da campanha a expressão “O Cashback é o Fuxico da Vez”.

No uso corrente da língua portuguesa, o termo “fuxico” está associado à transmissão informal de informações, frequentemente sem confirmação ou compromisso com sua veracidade. Trata-se, portanto, de vocábulo que se aproxima justamente dos fenômenos de rumor e desinformação que o próprio diagnóstico da licitante afirma ser necessário combater.

A Soul sustenta que pretende ressignificar o termo, retirando-lhe a carga negativa vinculada à fofoca. Essa pretendida ressignificação, entretanto, não se confirma de forma consistente na execução criativa da campanha.

A expressão “fuxico” permanece como elemento dominante em praticamente todos os pontos de contato, aparecendo no selo da campanha, no outdoor, no denominado “Telefone do Fuxico”, no áudio de WhatsApp que “revela o fuxico” e no panfleto concebido em formato de revista de fofocas.

A direção visual e narrativa das peças também preserva referências a confidência, cochicho e revelação informal, reforçando o sentido ordinário do termo, em vez de neutralizá-lo.

A questão não se limita a uma preferência subjetiva quanto ao vocabulário utilizado. O problema reside na ausência de compatibilidade entre o partido temático escolhido e o diagnóstico formulado pela própria licitante.

Se o desafio identificado consiste em transmitir uma mensagem oficial de forma clara, verdadeira e confiável, a adoção de linguagem associada à circulação informal de informações introduz tensão conceitual que deveria ter sido considerada na avaliação da adequação prevista no Edital.

A escolha também deve ser examinada à luz da natureza institucional da contratante. A campanha veicula informação oficial da Prefeitura Municipal de Cuiabá sobre benefício fiscal e financeiro oferecido ao cidadão, matéria que exige especial cuidado com precisão, credibilidade e segurança da mensagem.

A incorporação do vocabulário do rumor à identidade central da campanha pode produzir ambiguidade quanto ao caráter oficial da informação e criar vulnerabilidade comunicacional para a própria Administração, especialmente em situações futuras de questionamento ou crise institucional.

Diante dessa incompatibilidade entre o diagnóstico, o partido temático e a natureza da comunicação pública pretendida, impõe-se a reavaliação da nota atribuída à alínea 19.4.2.a.

3.2.5.2. Subquesito 2 – Alínea "b" – Lacuna argumentativa entre a fundamentação teórica apresentada e a decisão estratégica efetivamente adotada

A alínea "b" do item 19.4.2 avalia a consistência da argumentação desenvolvida em defesa do partido temático e do conceito escolhidos pela licitante.

A Soul apresenta fundamentação teórica elaborada, fazendo referência ao conceito de lacuna de informação de George Loewenstein, ao gatilho de prova social de Robert Cialdini e ao fenômeno conhecido como FOMO.

Esses fundamentos são utilizados para demonstrar, em termos gerais, que a curiosidade, a circulação social de informações e a percepção de que outras pessoas estão obtendo determinada vantagem podem funcionar como mecanismos de persuasão e engajamento.

A argumentação, contudo, não completa o percurso lógico exigido pelo critério.

Demonstrar que a curiosidade e o boca a boca podem favorecer a difusão de uma mensagem não explica, por si só, por que a decisão estratégica adequada seria denominar toda a campanha pública mediante termo associado a rumor ou informação não verificada.

Permanece sem resposta a questão central: por que, entre as diferentes possibilidades de ativação da curiosidade e da prova social, a palavra "fuxico" seria a

escolha mais compatível com a natureza da contratante, com o desafio de combater a desinformação e com o objetivo de comunicar um benefício público de forma clara e confiável?

A própria necessidade, reconhecida pela proposta, de retirar a “carga negativa da fofoca” evidencia que o termo carrega risco semântico que exigia defesa particularmente robusta.

Entretanto, a proposta não demonstra de maneira suficiente como essa carga negativa seria efetivamente superada, sobretudo porque a execução criativa preserva referências típicas do universo da fofoca, da confidência e do cochicho.

Há, assim, uma lacuna entre a premissa teórica e a conclusão estratégica.

A teoria apresentada sustenta a utilização da curiosidade e da prova social como recursos de comunicação, mas não fundamenta, especificamente, a adoção do termo “fuxico” como eixo central de uma campanha oficial destinada a transmitir informação verdadeira e institucionalmente confiável.

A consistência da argumentação não pode ser aferida apenas pela quantidade ou sofisticação das referências teóricas utilizadas. É necessário que essas referências conduzam, de forma lógica e demonstrável, à decisão estratégica efetivamente tomada.

Como essa conexão não foi suficientemente estabelecida, mostra-se necessária a revisão da nota atribuída à alínea 19.4.2.b.

3.2.5.3. Subquesitos 3 e 4 – Descumprimento da duração obrigatória estabelecida pelo Briefing para a peça Reels

O Briefing, constante do Anexo IX, exige expressamente a apresentação de “01 (um) reels/shorts de 30 segundos, diferente do VT”.

Trata-se de especificação objetiva relativa a uma peça de entrega obrigatória, e não de formato livremente definido pela licitante.

Na Ideia Criativa, a Soul identifica a peça 9 como “Reels 30” para redes sociais”, declarando, portanto, atendimento formal à duração estabelecida no Briefing.

O arquivo eletrônico efetivamente entregue, entretanto, possui duração de 28 segundos, conforme verificação direta da mídia apresentada.

A divergência revela dupla desconformidade.

Primeiramente, a peça materialmente entregue não corresponde à descrição constante da própria Ideia Criativa, que a identifica como conteúdo de 30 segundos.

Além disso, o material não atende à duração expressamente definida pelo Briefing para a peça obrigatória.

Não se trata de variação irrelevante em peça facultativa ou de livre concepção. A Administração estabeleceu previamente o formato e a duração do conteúdo que deveria integrar a solução publicitária, vinculando todas as licitantes à mesma condição de elaboração e julgamento.

A aceitação da peça com duração distinta, sem qualquer repercussão na pontuação, implicaria relativizar exigência objetiva do instrumento convocatório e conferir à licitante tratamento diferente daquele imposto às demais participantes.

A desconformidade repercute sobre a alínea “d” do item 19.4.3, que examina a compatibilidade das peças com os meios e veículos de divulgação, uma vez que o material entregue não corresponde ao formato declarado e exigido.

Também afeta a alínea “g” do item 19.4.3, relativa à exequibilidade das peças e dos elementos apresentados, pois a proposta não demonstrou a execução da peça nas condições que ela própria declarou e que o Briefing determinou.

O julgamento das propostas técnicas deve observar os critérios previamente estabelecidos no Edital, nos termos do art. 6º, inciso VI, da Lei nº 12.232/2010, bem como os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante da divergência objetiva entre a peça exigida, a peça declarada e o arquivo efetivamente apresentado, impõe-se a redução das notas atribuídas às alíneas 19.4.3.d e 19.4.3.g.

Subsidiariamente, caso a Comissão reconheça que o descumprimento alcança requisito essencial de apresentação da Proposta Técnica, deverá examinar sua repercussão à luz da hipótese de desclassificação prevista no item 19.13 do Edital, mediante decisão expressamente motivada e aplicação uniforme do mesmo parâmetro a todas as licitantes.

3.2.5.4. Da divergência entre os valores da planilha de mídia e a tabela comercial vigente

Também foi identificada divergência entre os valores utilizados pela Soul na planilha de programação do SBT e aqueles constantes da tabela comercial vigente no mês de março de 2026, período considerado na simulação de mídia.

A inconsistência possui natureza objetiva e repercute diretamente sobre a confiabilidade do planejamento financeiro apresentado.

A alínea “e” do item 19.4.4 avalia a eficiência e a economicidade da utilização da verba referencial, considerando, entre outros aspectos, as simulações de cobertura, frequência e investimento elaboradas pela licitante.

A aferição desse critério pressupõe que os valores utilizados na programação correspondam às tabelas comerciais aplicáveis ao período simulado. Caso contrário, o custo das inserções, a quantidade de veiculações viáveis e a distribuição percentual dos investimentos passam a se apoiar em premissas financeiras incompatíveis com os preços efetivamente praticados.

Não se trata, portanto, de erro formal sem repercussão sobre o julgamento. A utilização de valores divergentes interfere na composição do plano, no número de inserções que poderia ser contratado e na demonstração da eficiência da verba destinada ao veículo.

A divergência identificada compromete, assim, a segurança da simulação apresentada e constitui fundamento adicional para a revisão da pontuação atribuída à alínea 19.4.4.e, adequando-a ao efetivo grau de confiabilidade e economicidade demonstrado pela Estratégia de Mídia e Não Mídia.

3.2.6. Z3 (7ª colocada) – “Nota Cuiabana. Cashback todo dia! Prêmios todo mês!”

3.2.6.1. Subquesito 2 – Item 20.4.11.2.1 c/c alínea 19.4.2.a – Ausência de explicitação e defesa autônoma do partido temático

O item 20.4.11.2.1 do Edital exige, de forma expressa e cumulativa, a explicitação e a defesa do partido temático e do conceito que fundamentam a proposta de solução publicitária.

Os dois elementos não se confundem.

O partido temático corresponde à decisão estratégica de abordagem, isto é, ao território conceitual escolhido para orientar a campanha. O conceito, por sua vez, constitui a síntese criativa dessa decisão, normalmente traduzida em mote, slogan ou formulação central da comunicação.

Na Estratégia de Comunicação apresentada pela Z3, entretanto, não se identifica a apresentação autônoma do partido temático.

O raciocínio parte de dados sobre digitalização, inovação e comportamento de consumo e conduz diretamente à afirmação de que a licitante construiu “um conceito de oportunidade, com estilo varejo”.

A proposta apresenta, então, o conceito-síntese da campanha, sem indicar previamente qual território estratégico de abordagem foi selecionado, em que consistiria essa escolha e por que ela seria adequada à natureza da contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação definidos no Briefing.

A ausência não possui caráter meramente terminológico.

Ainda que a expressão “partido temático” não precisasse ser empregada literalmente, seria necessário que a proposta apresentasse conteúdo equivalente, capaz de revelar uma decisão estratégica anterior e distinta do conceito.

Não é o que ocorre.

O texto passa diretamente das informações contextuais à formulação executiva da campanha, sem estabelecer a etapa intermediária de definição e defesa do eixo temático que deveria fundamentá-la.

Essa deficiência repercute diretamente sobre o critério previsto na alínea “a” do item 19.4.2, que avalia a adequação do partido temático e do conceito à natureza da contratante, ao desafio e aos objetivos de comunicação.

Ao mencionar separadamente os dois elementos, o Edital exige que ambos possam ser identificados e avaliados de maneira própria.

A apresentação apenas do conceito impede a aferição da adequação do partido temático, pois esse elemento não foi explicitado nem defendido como decisão estratégica autônoma.

A proposta submete à avaliação, portanto, apenas parte do conteúdo mínimo exigido pelos itens 20.4.11.2.1 e 19.4.2.a.

Diante disso, impõe-se a reavaliação da nota atribuída à alínea 19.4.2.a, considerando a ausência de apresentação e defesa autônoma do partido temático.

3.2.6.2. Subquesito 2 – Alínea "c" – Ausência de demonstração de interpretações positivas do conceito por públicos distintos

A alínea "c" do item 19.4.2 avalia as possibilidades de interpretações positivas do conceito pelos diferentes públicos da campanha.

A redação do critério pressupõe a demonstração de mais de uma leitura favorável do conceito, associada a distintos segmentos, perspectivas ou formas de recepção.

Na proposta da Z3, o conteúdo destinado a atender a esse requisito é apresentado sob o título "Dos desdobramentos do conceito".

O texto, contudo, não descreve interpretações positivas formuladas por diferentes públicos. Em vez disso, enumera canais, formatos e formas de aplicação da campanha, mencionando vinheta cantada, fala do apresentador, locução institucional e histórias relacionadas aos personagens.

Esses elementos correspondem a desdobramentos executivos e criativos da campanha, mais relacionados à materialização do conceito nas peças publicitárias do que à forma como ele poderia ser percebido por públicos distintos.

A identificação dos meios pelos quais o conceito será reproduzido não equivale à demonstração das diferentes leituras favoráveis que ele poderá gerar.

Ainda que se admitisse, apenas para argumentar, que a expressão "desdobramentos" pudesse abranger interpretações do conceito, a proposta limita-se à afirmação genérica de que ele funcionaria como elo entre as pessoas, a cidade e a confiança na inovação promovida pela Prefeitura.

Não se demonstra, entretanto, como essa interpretação se manifestaria para segmentos distintos da população.

A proposta não explica, por exemplo, qual leitura positiva seria produzida entre cidadãos ainda não cadastrados no programa, contribuintes habituais, pequenos prestadores de serviços, usuários desconfiados de iniciativas governamentais ou moradores com diferentes hábitos de consumo.

Esses exemplos não representam públicos obrigatoriamente definidos pelo Edital, mas evidenciam o tipo de diferenciação analítica exigido pelo emprego das expressões “possibilidades” e “públicos” no plural.

A Z3 apresenta uma conclusão geral sobre o caráter agregador do conceito, mas não desenvolve as diferentes perspectivas de recepção que deveriam sustentar essa conclusão.

A deficiência, portanto, não consiste apenas em reduzido aprofundamento. O conteúdo apresentado possui natureza diversa daquele especificamente exigido pelo critério, pois trata das formas de execução do conceito, e não de suas interpretações positivas por públicos distintos.

Por essa razão, deve ser revista a nota atribuída à alínea 19.4.2.c, adequando-a ao efetivo atendimento do conteúdo previsto no Edital.

3.2.6.3. Da divergência entre os valores das planilhas de mídia e as tabelas comerciais vigentes

Foram identificadas divergências entre os valores utilizados pela Z3 em suas planilhas de programação e aqueles constantes das tabelas comerciais aplicáveis aos períodos simulados.

Na programação da Globo referente ao mês de junho, foram empregados valores correspondentes ao mês de maio. Para o mês de julho, por sua vez, a planilha reproduz valores mais elevados, sem correspondência demonstrada com a tabela comercial pertinente ao período.

Também se verificou que os valores utilizados na programação do SBT não coincidem com a tabela comercial vigente no mês de março de 2026.

Essas inconsistências comprometem a confiabilidade da simulação de investimento apresentada.

A avaliação da eficiência e da economicidade da verba referencial, prevista na alínea “e” do item 19.4.4, pressupõe a utilização de preços compatíveis com as tabelas comerciais efetivamente aplicáveis ao período de veiculação.

Quando a programação utiliza valores de meses distintos, repete preços sem correspondência com o período simulado ou adota custos divergentes das tabelas vigentes, a estimativa deixa de refletir com segurança o investimento necessário para a execução da estratégia proposta.

A divergência interfere diretamente na quantidade de inserções passíveis de contratação, na distribuição dos recursos entre os veículos, na participação percentual de cada meio e nas projeções de cobertura e frequência apresentadas pela licitante.

Não se trata, portanto, de erro meramente formal ou aritmético. A inconsistência alcança as próprias premissas utilizadas para demonstrar a eficiência econômica do plano de mídia.

Diante disso, impõe-se a reavaliação da pontuação atribuída à alínea 19.4.4.e, considerando as divergências objetivas verificadas entre os valores empregados nas planilhas e as tabelas comerciais vigentes.

4. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Recorrente:

a) o conhecimento do presente Recurso Administrativo, por ser próprio e tempestivo;
b) o integral provimento do recurso, para que sejam revistas e majoradas as notas atribuídas à Proposta Técnica da **Digital Comunicação**, em todos os quesitos indicados no presente recurso, em estrita observância dos critérios objetivos estabelecidos no Edital;
c) o reconhecimento da gravidade das desconformidades verificadas na Proposta Técnica apresentada pela AGÊNCIA IMAGINE, com a consequente desclassificação da referida licitante, nos termos do item 22.13 do Edital, diante do descumprimento de exigências essenciais e da

impossibilidade de aferição objetiva da exequibilidade, da consistência técnica e da regular aplicação da verba referencial;

d) subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de desclassificação da AGÊNCIA IMAGINE, a revisão e a redução substancial das notas que lhes foram atribuídas nos critérios especificamente impugnados, de modo que as respectivas pontuações reflitam as omissões, inconsistências e desconformidades demonstradas no presente recurso;

e) a revisão e a devida redução das notas atribuídas às demais licitantes especificamente impugnadas, quais sejam DMD, ZF COMUNICAÇÃO, GENIUS, SOUL e Z3, mediante aplicação uniforme dos critérios estabelecidos no instrumento convocatório e em observância aos princípios da isonomia, da vinculação ao Edital e do julgamento objetivo;

f) caso não haja reconsideração integral pela Comissão Especial de Licitação, o encaminhamento do presente recurso à autoridade superior competente.

Nesses termos, pede deferimento.

Manaus, 21 de julho de 2026.

ANTONIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR:56743203220

Assinado de forma digital por ANTONIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR:56743203220
Dados: 2026.07.21 15:26:56 -04'00'

DIGITAL COMUNICAÇÃO
ANTÔNIO FERNANDES BARROS LIMA JUNIOR
CPF 567.432.032-20
Administrador/ Representante legal