

Concorrência Pública nº 90003/2025 - FAPese

A Comissão de Contratação, instituída pela Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe - FAPese, com o apoio de assessoria jurídica, no uso de suas atribuições legais, vem, por meio do presente expediente, decidir acerca dos recursos administrativos interpostos contra o julgamento da Concorrência Pública nº 90003/2025.

I – DOS FATOS

Na primeira sessão, realizada em 25/07/2025, foram habilitadas as empresas Partners Comunicação Integrada Ltda, Apex Comunicação Estratégica Ltda e Savannah Soluções em Comunicação Ltda.

A Lemos & Lima Comunicação Ltda foi desclassificada por deformação do invólucro padrão (envelope nº 2), e a Mind Developer Ltda foi inabilitada por não apresentar profissional de nível superior capacitado para a atividade específica.

Todos os participantes que permaneceram até o final da sessão manifestaram intenção de recorrer, razão pela qual foi registrada a intenção de recurso das empresas Partners Comunicação Integrada Ltda, Apex Comunicação Estratégica Ltda, Savannah Soluções em Comunicação Ltda e Lemos & Lima Comunicação Ltda.

A representante da Mind Developer Ltda deixou a sessão por volta das 10h.

Foram interpostos recursos administrativos pelas seguintes empresas:

1. Partners Comunicação Integrada Ltda questionou a qualificação técnica da empresa Apex Comunicação Estratégica Ltda, alegando que os atestados apresentados comprovam apenas experiência em “comunicação corporativa” e “assessoria de imprensa”, não sendo compatíveis com o objeto de “comunicação digital”;
2. Savannah Soluções em Comunicação Ltda interpôs recurso administrativo alegando que a empresa Partners Comunicação Integrada Ltda foi irregularmente representada em sessão e em documentos de habilitação por pessoa sem procuração válida, o que comprometeria a legalidade dos atos praticados e deveria levar à desclassificação da concorrente;
3. Lemos & Lima Comunicação Ltda contestou sua desclassificação por problema no envelope nº 2;

Foram apresentadas contrarrazões por:

1. Apex Comunicação Estratégica Ltda ao recurso da Partners;
2. Partners Comunicação Ltda ao recurso da Savannah e Lemos & Lima.

Nos termos do edital, o prazo para interposição de recursos é de três dias úteis. O prazo para interposição de recursos foi fixado em 05/08/2025, estando todos os recursos tempestivos, e o prazo para apresentação de contrarrazões, em 08/08/2025.

Estão, portanto, todos os recursos e contrarrazões devidamente tempestivos, sendo conhecidos por esta Comissão de Contratação, por atenderem aos pressupostos recursais de legitimidade e interesse.

II – DO MÉRITO

II.1. Partners x Apex

A recorrente Partners Comunicação Integrada Ltda. apresenta recurso administrativo contra a habilitação da empresa Apex Comunicação Estratégica Ltda., alegando inicialmente a tempestividade do recurso, considerando que a publicação do resultado da primeira sessão de julgamento ocorreu em 31/07/2025 e o prazo de três dias úteis previsto no edital esgota-se em 05/08/2025.

A Partners sustenta que a Apex foi habilitada no certame apresentando apenas atestados relacionados a serviços de comunicação corporativa e assessoria de imprensa, os quais, por sua natureza, não comprovam a necessária qualificação técnica em comunicação digital conforme exigido pelo edital. A recorrente argumenta que existe diferença substancial entre comunicação digital e comunicação corporativa/institucional, com competências técnicas, estratégias, metodologias e entregáveis substancialmente diferentes.

Segundo a Partners, o item 11.2.3 do edital exige comprovação de qualificação técnica mediante apresentação de atestados que evidenciem aptidão para atividades compatíveis com o objeto licitado, qual seja, comunicação digital. A empresa alega que a comunicação digital demanda expertise específica em planejamento estratégico para plataformas digitais, gestão de redes sociais com foco em performance e engajamento, monitoramento de métricas digitais, utilização de ferramentas como Google Analytics e Meta Business, gestão de crises no ambiente digital e desenvolvimento de campanhas digitais integradas, enquanto a comunicação institucional refere-se à gestão da imagem institucional por meio de ações internas e externas tradicionais.

A recorrente invoca como fundamentos normativos a Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023, especificamente o artigo 14, que veda a licitação conjunta de diferentes tipos de serviços de comunicação, demonstrando que são objetos distintos, bem como a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, quanto às exigências de qualificação técnica indispensáveis, e a Lei nº 14.133/2021 em seus artigos 5º e 64 sobre princípios licitatórios e impossibilidade de sanção por diligência.

A Partners alega ainda que a aceitação dos atestados apresentados pela Apex implica violação aos princípios da isonomia, vinculação ao edital, julgamento objetivo e eficiência, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Por fim, a recorrente requer a inabilitação da Apex por não ter demonstrado a capacidade técnica exigida para execução de serviços de comunicação digital ou, subsidiariamente, o provimento do recurso pela autoridade competente superior, sustentando que os atestados de comunicação corporativa/institucional não são

suficientes para comprovar aptidão em comunicação digital, tratando-se de modalidades distintas que exigem competências técnicas específicas e diferenciadas.

A empresa Apex Comunicação Estratégica Ltda. apresenta contrarrazões ao recurso da Partners Comunicação Integrada Ltda., sustentando que suas alegações não se sustentam nem à luz do texto do edital, nem dos documentos apresentados, tampouco da lógica jurídica que deve reger a análise de qualificação técnica em certames licitatórios.

A Apex argumenta que o item 11.2.3 do edital exige apenas a apresentação de atestados que comprovem a prestação de produtos e serviços compatíveis com o objeto da concorrência, não exigindo em momento algum que os atestados contenham a expressão literal "comunicação digital" ou que detalhem todos os subitens do Apêndice I. A empresa sustenta que a análise da qualificação técnica deve observar a compatibilidade de escopo e não uma identidade literal ou denominação padronizada, invocando jurisprudência do Tribunal de Contas da União que exige compatibilidade dos serviços descritos nos atestados com o objeto, não que o espelhem de forma idêntica ou semântica.

A Apex defende que a comunicação institucional contemporânea é, por essência, uma comunicação multiplataforma onde o meio digital ocupa papel central, não havendo mais separação rígida entre comunicação institucional e comunicação digital na prática administrativa nem na lógica técnica. A empresa alega que os dois campos se sobrepõem e se complementam, sendo o modelo mais comum de contratação o da assessoria integrada de comunicação, que reúne em um mesmo contrato tanto a dimensão institucional quanto a digital.

Quanto aos atestados apresentados, a Apex detalha que demonstrou experiência específica em serviços digitais através de documentos emitidos por entidades como ANAC, CESAN, CORE-PR, CFC e INEMA. A empresa destaca que o atestado da CESAN confirma a produção de conteúdo multimídia para relacionamento em ambientes digitais, com planejamento estratégico de comunicação digital, produção de mais de 400 conteúdos anuais entre vídeos, podcasts, HTML5, cards e infográficos, moderação permanente de redes sociais e elaboração de relatórios baseados em KPIs.

O atestado do CORE-PR certifica o planejamento de comunicação digital com produção contínua de conteúdo para redes sociais, campanhas de mídia paga e monitoramento de interações. O atestado do INEMA confirma a produção de mais de 1.000 posts e cards digitais, atualização de site institucional, produção de vídeos para YouTube e WhatsApp e organização de transmissões ao vivo.

A Apex sustenta que seus atestados demonstram a execução de todas as etapas da comunicação digital previstas no Apêndice I, incluindo produção de conteúdo, publicação, moderação, transmissão ao vivo, planejamento, análise de resultados e engajamento com o público. A empresa argumenta que tentar desqualificar esses documentos com base em rotulagem formal ou semântica é desconsiderar a prática contratual vigente e violar os princípios licitatórios, além de criar exigência inexistente no edital.

Por fim, a Apex alega que a tentativa da Partners de reinterpretar o edital para desclassificar concorrente devidamente habilitada carece de amparo legal, técnico ou

jurisprudencial, tratando-se de estratégia de eliminação da concorrência inadmissível em processo pautado pela legalidade e busca da proposta mais vantajosa. A empresa requer o total improvimento do recurso da Partners e a manutenção de sua habilitação, sustentando ter demonstrado plena capacidade técnica para executar os serviços licitados com documentos que atendem com ampla margem de suficiência às exigências editalícias.

A Comissão de Contratação, após análise detalhada do recurso administrativo interposto pela empresa Partners Comunicação Integrada Ltda. e das contrarrazões apresentadas pela empresa Apex Comunicação Estratégica Ltda., decide conhecer do recurso por ter sido interposto tempestivamente, conforme previsto no item 19.1 do edital, e, no mérito, negar provimento ao recurso pelos seguintes fundamentos.

O item 11.2.3 do edital exige a apresentação de atestados que comprovem a prestação de produtos e serviços compatíveis com o objeto desta concorrência, não exigindo denominação específica ou uso literal da expressão “comunicação digital”. A interpretação deve privilegiar a compatibilidade de escopo, não identidade semântica, sendo esta a orientação consolidada na jurisprudência dos tribunais de contas que exige compatibilidade dos serviços descritos nos atestados com o objeto licitado, sem necessidade de espelhamento idêntico ou denominação padronizada.

A análise dos atestados apresentados pela Apex demonstra inequivocamente a execução de serviços de comunicação digital, destacando-se a produção de conteúdo multimídia para ambientes digitais certificada pela CESAN, a gestão e moderação de redes sociais 24 horas por dia e 7 dias por semana também atestada pela CESAN, o planejamento estratégico de comunicação digital comprovado pelo CFC e CESAN, a criação de material digital como banners, cards e animações atestada pela Eletronuclear, a gestão de portais e websites certificada pelo INCA e INTO, a produção de webinars e transmissões online comprovada pelo CROSP, e o monitoramento digital e clipping eletrônico evidenciado em múltiplos contratos.

A comunicação institucional moderna é, por natureza, multiplataforma, integrando necessariamente ferramentas e estratégias digitais, sendo que a separação rígida proposta pela recorrente não reflete a prática contratual vigente nem a realidade técnica do setor. A tentativa de criar critérios de habilitação não previstos expressamente no instrumento convocatório viola os princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, previstos na Lei nº 14.133/2021, conforme sustentado pela empresa recorrida em suas contrarrazões.

Os atestados apresentados pela Apex comprovam, com detalhamento suficiente, a execução de todas as etapas da comunicação digital previstas no Apêndice I do edital, incluindo produção de conteúdo, publicação, moderação, transmissão ao vivo, planejamento estratégico, análise de resultados e engajamento com públicos, demonstrando plena capacidade técnica para executar os serviços licitados.

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso administrativo interposto pela Partners Comunicação, mantendo-se inalterada a habilitação da empresa Apex Comunicação, devendo o certame prosseguir conforme previsto no edital.

II.2. Savannah x Partners

A recorrente Savannah Soluções apresentou recurso administrativo contra a participação da Partners Comunicação na Concorrência Pública nº 90003/2025, alegando irregularidades na representação legal desta última durante o certame.

A Savannah sustenta que a Sra. Neliane Braga Caetano Vasconcelos participou do processo licitatório como representante da Partners sem possuir procuração formalmente constituída para tanto, tendo praticado diversos atos sem os devidos poderes legais, incluindo a participação na sessão de credenciamento, assinatura da ata do certame e assinatura de declaração de habilitação em nome da empresa.

A recorrente argumenta que a ausência de procuração válida configura irregularidade grave que compromete a validade da assinatura, a regularidade da documentação apresentada e a validade de todos os atos praticados pela representante.

Segundo suas alegações, tal situação violaria os princípios da legalidade, moralidade, segurança jurídica e julgamento objetivo que regem a Administração Pública. Para fundamentar sua argumentação, a Savannah cita as exigências do próprio edital sobre credenciamento (item 8), o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, o art. 41 da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Com base nessas alegações, a recorrente requer a imediata desclassificação da empresa Partners Comunicação Integrada do certame, defendendo que não cabe interpretação subjetiva na análise da irregularidade apontada e que a desclassificação seria medida objetiva e necessária diante da suposta incapacidade legal de representação. Subsidiariamente, caso a Comissão de Contratação opte por manter sua decisão, a Savannah requer que o processo seja remetido à autoridade superior competente com fulcro no princípio do duplo grau de jurisdição.

A Partners Comunicação apresentou contrarrazões defendendo-se das alegações formuladas pela Savannah, estruturando sua defesa com base na negação categórica das acusações e no questionamento da conduta da recorrente.

A recorrida sustenta que as alegações da Savannah são completamente inverídicas, argumentando que a procuração foi devidamente apresentada no momento do credenciamento, conforme expressamente registrado na ata da sessão pública. A empresa afirma ter atendido integralmente ao disposto no item 8.1.3 do edital e que a Comissão de Licitação procedeu à análise da documentação de credenciamento apresentada por todas as licitantes, incluindo a procuração da sua representante, considerando que todos os documentos estavam em conformidade com os requisitos exigidos no edital.

A defesa vai além da simples negação e questiona duramente a conduta da recorrente, alegando que a postura da Savannah se revela, no mínimo, imprudente e possivelmente indicativa de má-fé, na medida em que desconsidera elementos formais do processo licitatório, como os registros em ata que fazem prova plena dos atos praticados durante a sessão.

A Partners argumenta que a Savannah formulou acusações infundadas e desprovidas de qualquer respaldo probatório, violando diretamente os princípios da legalidade, moralidade e boa-fé que regem os procedimentos licitatórios. A empresa sustenta que a

recorrente estaria tentando tumultuar o certame por meio de alegações infundadas, caracterizando possível comportamento inidôneo com objetivo de perturbar ou frustrar o regular andamento da licitação.

Para fortalecer seus argumentos, a Partners cita a legislação aplicável, incluindo diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que preveem sanções para condutas dessa natureza, mencionando especificamente as infrações relacionadas à apresentação de declaração falsa, fraude na licitação, comportamento inidôneo e práticas de atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação. A empresa também invoca a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que classifica como atos lesivos à administração pública a perturbação ou fraude à realização de procedimentos licitatórios.

A defesa ainda destaca que não é a primeira vez que a Savannah adota esse tipo de conduta, citando que na Concorrência Pública nº 90002/2025 da mesma FAPese, a recorrente apresentou alegações inverídicas, atribuindo à Partners conduta que, comprovadamente, foi de outra empresa participante.

Com base em todos esses argumentos, a Partners requer o não provimento do recurso interposto pela Savannah, mantendo-se integralmente sua habilitação no certame, sob o fundamento de que o recurso carece de fundamento fático e jurídico e configura tentativa de tumultuar o procedimento licitatório por meio de pretensões desprovidas de boa-fé e suporte probatório.

Examinando a ata da sessão pública e a documentação apresentada, verifica-se que:

O item 8.1.3 do edital estabelece que o credenciamento de preposto não representante estatutário deve ser feito mediante procuração;

A ata da sessão registra expressamente que “o credenciamento dos representantes legais de cada empresa foi conferido, constatando-se a sua conformidade com a exigência do edital”;

A Comissão de Contratação procedeu à análise da documentação de credenciamento de todas as licitantes, incluindo a procuração da Partners, considerando conforme os requisitos editalícios;

Não há nos autos qualquer registro de irregularidade no credenciamento da Partners.

A alegação da Savannah não encontra respaldo na documentação dos autos nem nos registros oficiais da sessão. A ata faz prova plena dos atos praticados, tendo presunção de veracidade.

A formulação de acusações infundadas, sem respaldo probatório, viola os princípios da legalidade, moralidade e boa-fé que regem os procedimentos licitatórios.

Indefere-se o recurso da Savannah. O credenciamento da Partners foi regular e conforme as exigências editalícias.

II.3. Lemos & Lima

A empresa Lemos & Lima apresentou recurso administrativo contra sua desclassificação na Concorrência Eletrônica nº 90.003/2025, alegando inicialmente a tempestividade do recurso, sustentando que foi apresentado dentro do prazo de 3 (três) dias úteis estabelecido no item 19.1 do edital, tendo manifestado sua intenção de recorrer após o encerramento da sessão em 25 de julho de 2025.

A recorrente contesta veementemente o motivo de sua desclassificação, negando que o envelope nº 2 apresentasse amassamento que possibilitaria identificação. A empresa sustenta que o envelope não se encontra amassado nem apresenta qualquer dano que comprometa sua integridade, opacidade ou lacre, argumentando que por meio das imagens registradas no processo, especialmente a partir do minuto 7:35, é possível verificar que o envelope está em perfeitas condições, lacrado e sem qualquer tipo de rompimento ou dano estrutural, não havendo irregularidades que indiquem diferenciação em relação aos demais envelopes apresentados.

Do ponto de vista jurídico, a recorrente fundamenta suas alegações no art. 17, §2º da Lei nº 14.133/2021, sustentando que o sigilo das propostas deve ser rigorosamente preservado até a abertura oficial dos envelopes em sessão pública.

Importante registrar que, diferentemente do alegado em recurso pela Lemos & Lima, o envelope da empresa foi apresentado aberto, como se pode constatar a partir do vídeo de gravação da sessão. Além disso, a própria recorrente sustenta que, ainda que houvesse amassamento, o que nega categoricamente, tal circunstância não seria suficiente para configurar violação ao sigilo da proposta, especialmente diante da inexistência de qualquer elemento visível que permitisse identificar seu conteúdo ou o proponente. Invoca, ainda, o princípio da razoabilidade, argumentando não ser razoável ou proporcional interpretar que um envelope supostamente amassado representaria violação ao sigilo ou tentativa de burlar o processo, sobretudo na ausência de prejuízo ao certame ou de favorecimento indevido.

A recorrente alega que houve violação aos princípios da legalidade, isonomia, formalismo moderado, moralidade administrativa, proporcionalidade, razoabilidade e ampla competitividade, sustentando que a integridade da proposta e o anonimato do proponente foram rigorosamente mantidos. Argumenta que qualquer alegação de comprometimento do envelope carece de fundamento técnico e jurídico, não havendo dano real, identificação externa irregular ou qualquer possibilidade de acesso prévio ao conteúdo.

Por fim, a empresa requer a declaração de nulidade da decisão que a desclassificou, a procedência do recurso apresentado e a convocação para envio e entrega de documentos para participação nas demais etapas do processo, sustentando que comprovou todos os requisitos necessários para a prestação dos serviços e que atende às exigências legais e editalícias, gozando da necessária capacidade técnica operacional, não existindo razão para manter sua desclassificação.

Analisando a gravação da sessão pública, verifica-se, claramente, conforme imagem a seguir, que o envelope apresentado pela Lemos & Lima apresentava deformação visível



(amassado), contrariando as exigências editalícias.

Com base no texto do edital da Concorrência Eletrônica nº 90.003/2025, especificamente no item 20.2.1, que trata da recepção do Invólucro nº 2 (Plano de Comunicação Digital - Via Não Identificada), há expressa vedação ao recebimento de invólucros danificados ou deformados.

O edital estabelece que o Invólucro n. 2 só será recebido pela Comissão de Contratação se atender aos seguintes requisitos:

Item 20.2.1, inciso III: “não estiver danificado ou deformado pelos materiais ou demais documentos nele acondicionados, de modo a possibilitar a identificação da licitante, antes da abertura do Invólucro n. 3”.

Complementarmente, o item 13.1.2.1 do edital reforça esta exigência ao determinar que: “O Invólucro n. 2 deverá estar sem fechamento e sem rubrica, para preservar, até a abertura do Invólucro n. 3, o sigilo quanto à sua autoria” e “não poderá estar danificado ou deformado pelos materiais e demais documentos nele acondicionados de modo a possibilitar a identificação da licitante”.

O item 20.2.1.1 é categórico ao estabelecer a consequência do descumprimento: “Na ocorrência de qualquer das hipóteses acima previstas, a Comissão de Contratação não receberá o Invólucro n. 2, o que também a impedirá de receber os demais invólucros da mesma licitante”.

Portanto, o edital é claro ao vedar expressamente o recebimento do invólucro padrão que contenha deformações ou apresente elementos capazes de distingui-lo dos demais e, consequentemente, comprometer o sigilo da autoria do plano de comunicação, tratando-se de condição eliminatória para participação no certame.

Razões pelas quais a Comissão de Contratação mantém irretocável a sua decisão de desclassificar a Lemos & Lima.

III – DECISÃO FINAL

Diante do exposto, a Comissão de Contratação decide:

1. Indeferir o recurso interposto pela empresa Partners Comunicação, mantendo a habilitação da Apex Comunicação;
2. Indeferir o recurso interposto pela empresa Savannah Soluções, mantendo a habilitação da Partners Comunicação;
3. Indeferir o recurso interposto pela empresa Lemos & Lima, mantendo sua desclassificação.

Permanecem habilitadas as empresas Apex Comunicação, Partners Comunicação e Savannah Soluções.

Aracaju/SE, 27 de agosto de 2025