

## **Licitações de comunicação: O que alerta o controle externo?**

**Monique Rafaella Rocha Furtado** é advogada administrativista, especialista em Licitações, Contratos Administrativos, Compliance e Governança. Possui MBA em Compliance e Governança pela UnB, especialização em Direito, Economia e Compliance pela Universidade de Coimbra, e cursa Sustentabilidade em Negócios pelo MIT.

A contratação de serviços de comunicação – seja publicidade, comunicação digital, institucional ou promoção – pela Administração Pública é um verdadeiro campo minado de desafios complexos. Não é para menos: estamos falando de áreas que envolvem criatividade, subjetividade, e que frequentemente movimentam cifras elevadas. Por isso, essas licitações e contratos exigem um olhar atento e um cuidado redobrado com os requisitos legais, técnicos e procedimentais.

Afinal, falhas nesse processo não apenas comprometem a lisura e a eficiência, mas podem afetar a própria credibilidade da comunicação governamental e, em última instância, a confiança da sociedade no uso do dinheiro público. É nesse cenário que os órgãos de controle externo tem aguçado seu olhar, desenvolvendo uma *expertise* específica para identificar as rachaduras nessas contratações, uma vez que esse tipo de serviço apresenta riscos, que demandam uma abordagem diferenciada pela natureza peculiar do rito licitatório.

Diante disso, apresentamos os principais pilares de vulnerabilidade que sistematicamente atraem a atenção e preocupação do controle externo: planejamento deficiente; falhas na governança processual e inadequação técnica do julgamento. Importa frisar: esses pilares não são independentes. Pelo contrário, eles interagem de forma sistêmica, criando um caldo cultural propício à ineficiência e à opacidade que tanto se quer combater no setor público.

### **Planejamento deficiente e o *briefing*:**

É sabido que todo bom contrato público deveria nascer de um planejamento responsável. Mas, quando o assunto são as licitações de comunicação, essa etapa ganha um novo personagem: o *briefing* – o documento que faz as vezes do projeto básico.

Pela Instrução Normativa nº 01/2023 - SECOM/PR, o *briefing* é peça central e deve ser claro, preciso e objetivo, contendo todas as informações para que as agências possam montar suas propostas técnicas ou planejar suas ações durante o contrato. Ou seja, é a bússola de todo o processo. Mas aí que mora o perigo. O TCU não cansa de alertar: sem um *briefing* bem estruturado, com objetivos claros e um bom conhecimento do público-alvo, a licitação de comunicação já nasce comprometida, com sua legitimidade em xeque.

Um exemplo contundente vem do Acórdão 2188/2024 do TCU, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Nele, o Tribunal apontou a falta de memórias de cálculo para justificar os valores estimados de campanhas publicitárias na Secom/PR, além da ausência de indicadores e metas claras para medir resultados. Basicamente, não havia no processo

os parâmetros do que se queria com o investimento, nem métricas para saber se o dinheiro estava sendo bem aplicado. Mas essa falha não é isolada.

O Acórdão 2105/2024, também do TCU, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, reforçou essa preocupação ao revelar a ausência de estudos prévios que justificassem a necessidade e o custo de uma publicidade para um Conselho profissional. Os resultados esperados eram vagos, e também não se conectavam com as atribuições finalísticas do Conselho.

Estimativas de valores mal feitas, então, são um prato cheio para problemas: comprometem a economicidade, a isonomia e a legalidade, abrindo espaço para valores super ou subdimensionados. Aqui, vale um alerta: a estimativa do valor da contratação é um ponto chave, pois define quantas agências podem ser contratadas e se o processo é financeiramente viável.

Mas o que o controle enxerga? Valores arbitrários, cópias de editais antigos sem adaptação ou estimativas de outros órgãos usadas sem contextualização. Essas práticas são reiteradamente condenadas. De forma elucidativa, para se identificar se o *briefing* da licitação está no caminho certo ou no radar do controle, trazemos algumas "Red Flags":

- *Briefings* genéricos, que não mergulham a fundo no problema comunicacional (desafio de comunicação) específico do órgão contratante;
- Ausência de memórias de cálculo para as estimativas orçamentárias.
- Reprodução de valores de contratos anteriores sem a devida contextualização.
- Indefinição de indicadores e metas mensuráveis para a (s) campanha (s).
- Falta de estudos aprofundados sobre o público-alvo e a adequação da mídia.

A repetição desses erros, em diferentes órgãos, mostra que o planejamento deficiente não é um caso pontual, mas uma fragilidade sistêmica. É urgente repensar a dinâmica de formulação dos *briefings*, para que se tornem ferramentas realmente eficazes no planejamento e controle das licitações públicas de comunicação.

### **Falhas na governança processual:**

A confidencialidade intrínseca do *briefing* em licitações de comunicação intensifica os riscos sistêmicos decorrentes da sobreposição de papéis entre as fases de planejamento da licitação e julgamento da proposta.

A ausência de segregação funcional nessa etapa não representa apenas uma falha de gestão, mas configura uma violação direta aos princípios da isonomia e da integralidade do julgamento apócrifo. As propostas técnicas, elaboradas com base no desafio de comunicação definido no *briefing* pela equipe de planejamento, são avaliadas por uma subcomissão técnica composta por profissionais da área, sendo apresentadas de forma apócrifa, ou seja, sem identificação da agência autora, para garantir a imparcialidade.

Contudo, qualquer contaminação prévia da subcomissão técnica com o conteúdo do *briefing* ou informações correlatas pode comprometer irremediavelmente o processo licitatório. Tal contaminação se manifesta pela introdução de uma excessiva subjetividade

no julgamento, pelo potencial vazamento de informações privilegiadas, ou por influências indevidas que distorcem a análise técnica.

Essa falha estrutural compromete a imparcialidade do processo, fragiliza os mecanismos de responsabilização e eleva significativamente o risco de direcionamento indevido da contratação. Conforme reiterado pela CGU, a participação de agentes que atuaram na elaboração do *briefing* ou na definição dos critérios técnicos de julgamento, enquanto membros da subcomissão técnica, compromete inequivocamente a neutralidade e a objetividade na avaliação das propostas.

A recomendação dos órgãos de controle é peremptória: os responsáveis pelo julgamento técnico devem ser funcionalmente distintos daqueles que atuaram nas fases de planejamento. Esta segregação funcional transcende a mera formalidade procedimental, constituindo um mecanismo de *checks and balances* para fortalecer a legitimidade, a imparcialidade e preservar a segurança jurídica de todo o certame licitatório.

### **Inadequação técnica do julgamento:**

A formação e a atuação da Subcomissão Técnica nas licitações de serviços de comunicação são pontos nevrálgicos, e a inadequação nesse quesito figura entre as falhas mais graves apontadas pelos órgãos de controle. A CGU tem sido implacável ao flagrar casos onde os membros sorteados ou designados para a Subcomissão não cumprem os requisitos legais mínimos. O resultado? A validade de todo o julgamento técnico pode ser comprometida, abrindo a porta para a anulação do certame – e ninguém quer isso!

O TCU, por sua vez, tem sido enfático: o sorteio da Subcomissão Técnica não é um mero protocolo. Ele deve ocorrer em sessão pública, a partir de uma lista pré-elaborada com profissionais exclusivamente qualificados, cuja experiência seja comprovada, e mais: a possibilidade de impugnação de um membro, por meio de processo administrativo com ampla defesa e contraditório, é um direito a ser garantido. Ou seja, não além de membros competentes, é preciso que a escolha seja transparente e inquestionável.

Além disso, os órgãos de controle vem alertando sobre um inimigo da imparcialidade: o uso de critérios de julgamento vagos ou excessivamente subjetivos. Isso é um convite ao problema, especialmente quando esses critérios não vêm acompanhados de planilhas padronizadas, com critérios e subcritérios bem definidos, e escalas de pontuação justificadas. A falta dessa clareza compromete a objetividade, joga areia nos olhos da transparência e torna impossível rastrear o motivo de cada decisão. Sem justificativas escritas e registros claros das pontuações, o julgamento técnico corre o risco de ser declarado nulo, ferindo de morte os princípios da legalidade, isonomia e motivação dos atos administrativos.

Para agravar o cenário, o próprio TCU já bateu o martelo: o julgamento coletivo das propostas, onde há discussões prévias entre os membros da Subcomissão antes mesmo da atribuição das notas individuais, afronta diretamente a lei. Essa prática compromete seriamente a imparcialidade do processo e pode levar à anulação do resultado, mesmo em licitações já homologadas. É um alerta claro: cada avaliador deve formar sua própria convicção, livre de pressões ou influências.

Em síntese, para um julgamento técnico que resista ao crivo do controle, é fundamental observar os seguintes princípios:

- Preservação da identidade das propostas: Avaliação apócrifa, para focar apenas no conteúdo.
- Avaliação individual: Cada membro julga sozinho, sem comunicação com os demais avaliadores.
- Justificativa escrita e específica: Cada nota deve ser acompanhada de uma explicação clara.
- Reavaliação obrigatória: Em caso de divergência significativa entre as notas (superior a 20%), a revisão é compulsória para garantir a consistência.

### **Conclusão: Transformando alertas em oportunidades por meio de estratégias preventivas**

Identificar os problemas é o primeiro passo. O segundo, e mais importante, é agir. Para que os alertas do controle externo se transformem em um catalisador de melhorias, e não em uma eterna fonte de preocupações, é fundamental que os órgãos públicos implementem estratégias preventivas, indo além da simples constatação para construir soluções eficazes.

Assim, para superar as deficiências que o controle externo tem apontado sistematicamente, é preciso redefinir como pensamos as licitações de comunicação desde o início. Os *briefings* precisam ser construídos a partir de diagnósticos técnicos aprofundados e específicos do órgão contratante, garantindo que o problema comunicacional a ser resolvido seja verdadeiramente compreendido antes mesmo de se buscar uma solução.

As estimativas orçamentárias, por sua vez, devem ser e parecer assertivos: é indispensável o desenvolvimento de memórias de cálculo fundamentadas, que justifiquem cada valor, pois a motivação pressupõe justificativa. Além disso, a definição de indicadores e metas mensuráveis deve ocorrer já na fase de planejamento, e não apenas no final da execução contratual, permitindo avaliar o real impacto e retorno do investimento público.

E, claro, não se faz comunicação eficaz sem saber com quem se está falando e onde; Assim, a realização de estudos de público-alvo e a adequação de mídia são fundamentais para direcionar os recursos de forma inteligente e garantir o alcance desejado.

Um processo bem governado faz um processo seguro. A governança processual exige a implementação de uma clara segregação de funções, nesse caso, quem planeja não julga, garantindo a imparcialidade e evitando conflitos de interesse.

Por fim, a qualificação dos avaliadores e a padronização dos procedimentos são fundamentais: manter um cadastro atualizado de profissionais qualificados (use o credenciamento), com experiência comprovada na área de comunicação, para compor as subcomissões técnicas. Para combater a subjetividade, é preciso desenvolver e aplicar critérios objetivos e planilhas padronizadas de avaliação, garantindo que todas as propostas sejam julgadas pela mesma régua, com transparência e rastreabilidade. O mundo da comunicação muda rapidamente, e tanto os avaliadores quanto os que planejam a

contratação precisam acompanhar, por isso o treinamento contínuo nas melhores práticas do mercado é essencial para que a análise seja sempre pertinente e justa.

Ao adotar essas estratégias de forma integrada, os gestores públicos não apenas blindam as licitações de comunicação contra os riscos já identificados pelo controle, mas também elevam o padrão de suas contratações, garantindo mais eficiência, transparência e, sobretudo, legitimidade ao uso dos recursos públicos.