



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
Secretaria de Comunicação Social

RELATÓRIO

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO A CONCORRENCIA PÚBLICA Nº 02/2026

Recorrida: SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

Recorrente: APEX COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA LTDA.

Processo: 008.1877.2025.0003738-97.

RELATÓRIO

A Presidente da Comissão Especial de Contratação da Secretaria de Comunicação Social, designada pela Portaria nº 03 de 19 de janeiro de 2026, deflagrou procedimento licitatório com vistas a Contratação de empresas prestadoras de serviços de Comunicação Institucional para a Secretaria de Comunicação Social - SECOM, na modalidade Concorrência Pública Presencial, com sessão de abertura marcada para o dia 21/05/2026 às 09h30min (horário de Brasília).

Em 08/05/2026, a empresa **APEX COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA LTDA**, apresentou Impugnação ao respectivo Edital. (00139860562)

PRELIMINARMENTE

1 - A presente impugnação foi analisada quanto a sua tempestividade, concluindo-se pela acolhida do mesmo, por ter sido interposta dentro do prazo legal, conforme item 7 do Edital e nos termos do art. 164, da Lei Federal nº 14.133/2021.

RELATÓRIO

A Impugnante alega que é indevida a utilização do valor contratual como parâmetro de capacidade técnica.

"A presente impugnação não se volta contra a avaliação da capacidade técnica das licitantes. Ao contrário, reconhece-se que, em uma contratação de comunicação institucional, a Administração pode e deve avaliar a experiência anterior, a estrutura operacional, a metodologia de trabalho, a qualificação da equipe e a aptidão efetiva das empresas interessadas. O que se impugna é a utilização de um critério financeiro, baseado no valor de contratos pretéritos, como fator de pontuação técnica. Tal critério, embora não exclua expressamente microempresas e empresas de pequeno porte, produz restrição implícita e concreta à sua competitividade, pois tende a conduzi-las à perda integral ou substancial de pontuação em quesito relevante, comprometendo a classificação final no certame."

A Impugnante alega que o critério objetivo previsto no Apêndice III do edital, diretamente relacionado ao julgamento da proposta técnica, é plenamente cabível a presente impugnação, sobretudo porque a cláusula questionada possui potencial de restringir a competitividade do certame, comprometer a isonomia entre as licitantes e frustrar a participação efetiva de empresas de menor porte.

2 - A Impugnante cita o objeto da licitação e o critério ora impugnado:

"A Concorrência nº 02/2026 tem por objeto a contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação institucional, abrangendo, entre outras atividades, a prospecção, o planejamento, o desenvolvimento, a implementação, a manutenção e o monitoramento de soluções de comunicação institucional, no relacionamento com a imprensa e na atuação em relações públicas, além da criação e execução técnica de projetos, ações ou produtos de comunicação institucional."

"O Edital também prevê a contratação de 02 empresas para a execução do objeto, com valor estimado de R\$ 30.000.000,00 para o período de 12 meses. No Apêndice III, ao disciplinar a apresentação e o julgamento das propostas técnicas, o Edital estabelece o quesito Capacidade de Atendimento, atribuindo pontuação às licitantes conforme a apresentação de contratos com clientes classificados nos seguintes níveis: • Nível A: apresentação de contrato em valor não inferior a R\$ 8.000.000,00, com atribuição de 1,25 ponto para cada cliente apresentado; • Nível B: apresentação de contrato em valor acima de R\$ 6.000.000,00 e inferior a R\$ 8.000.000,00, com atribuição de 1,00 ponto para cada cliente apresentado; • Nível C: apresentação de contrato em valor acima de R\$ 4.000.000,00 e inferior a R\$ 6.000.000,00, com atribuição de 0,75 ponto para cada cliente apresentado; • Nível D: apresentação de contrato em valor de R\$ 4.000.000,00, com atribuição de 0,50 ponto para cada cliente apresentado."

A Impugnante informa que a exigência, embora inserida como critério de pontuação técnica, não é neutra. Na prática, cria vantagem direta às empresas que já tenham celebrado contratos de grande vulto e reduz significativamente a possibilidade de competitividade de empresas de menor porte, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, ainda que estas possuam experiência compatível, equipe qualificada, atuação comprovada e plena capacidade técnica para executar o objeto. É exatamente esse o ponto impugnado.

3 - A Impugnante afirma que a capacidade técnica de uma empresa de comunicação institucional não se mede, por si só, pelo valor global dos contratos anteriormente firmados.

Que o valor de um contrato pode decorrer de fatores variados, muitos deles estranhos à efetiva aptidão técnica da empresa. Pode refletir a capacidade orçamentária do contratante, a extensão temporal do contrato, a quantidade de demandas acessórias, a inclusão de custos de terceiros, a abrangência territorial da execução, a necessidade de fornecedores complementares, as despesas operacionais, o volume de entregas ordinárias ou mesmo a estrutura de remuneração adotada.

A Impugnante afirma que o critério adotado pelo Edital parte de uma associação que não se sustenta tecnicamente: a de que maior valor contratual significa maior capacidade de atendimento. Essa equivalência não é automática, não é segura e não deveria ser utilizada como fator de pontuação em certame do tipo melhor técnica, sobretudo quando o objeto exige avaliação qualitativa, metodológica e operacional.

4 - A Impugnante declara que o Edital admite a participação de empresas especializadas que atendam às exigências nele previstas e pertençam ao ramo de atividade pertinente ao objeto licitado. Afirma também que não há, em tese, vedação expressa à participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Entretanto, o mesmo instrumento que permite formalmente a participação dessas empresas cria, no julgamento técnico, um critério que tende a inviabilizar a sua competitividade real.

Ademais, uma EPP pode possuir equipe experiente, atuação consolidada, carteira de clientes compatível, portfólio relevante, conhecimento técnico, estrutura operacional e histórico de execução satisfatória, sem jamais ter celebrado contratos nos patamares financeiros exigidos. Isso não significa incapacidade técnica. Significa apenas que a empresa atua em outra escala econômica.

5 – A Impugnante assevera que é possível que se sustente, em defesa do Edital, que não há vedação expressa à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que o instrumento convocatório não proíbe formalmente o ingresso dessas empresas na disputa. Todavia, esse argumento não enfrenta o problema real.

A Impugnante afirma que a irregularidade não está na exclusão explícita, direta e declarada de ME e EPP. A restrição ocorre de forma indireta, implícita e substancial, por meio da criação de um critério de pontuação que, embora

aparentemente neutro, produz efeito prático excludente.

Em outras palavras, a empresa de pequeno porte até poderá participar do certame. Poderá retirar o edital, preparar a proposta, apresentar os invólucros, comprovar a sua regularidade e demonstrar experiência técnica compatível com o objeto. Entretanto, ao chegar ao julgamento da Capacidade de Atendimento, será colocada em desvantagem praticamente insuperável, pois dificilmente conseguirá apresentar, ainda mais em número suficiente, contratos anteriores nos patamares de R\$ 4 milhões, R\$ 6 milhões ou R\$ 8 milhões.

A Impugnante afirma que a exigência, portanto, não apenas cria uma distorção concorrencial, como também esvazia o próprio sentido da participação de ME e EPP no certame. Permitir a participação, mas adotar um critério que praticamente elimina as suas chances na pontuação geral, equivale a admitir uma competitividade apenas aparente, incompatível com a finalidade da licitação pública.

6 – A Impugnante afirma ainda que a Lei Complementar nº 123/2006 consagra o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no âmbito das contratações públicas, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação.

Afirma ainda que esse tratamento favorecido não se resume a regras formais de desempate ou regularização fiscal. Ele também exige que a Administração, ao estruturar a licitação, evite critérios desnecessariamente excludentes, especialmente quando tais critérios não são indispensáveis à execução do objeto.

A Impugnante assevera que não se pretende reduzir o nível técnico da contratação nem dispensar exigências de qualificação, mas assegurar que os critérios de seleção sejam justos, permitindo a participação de ME e EPP que comprovem capacidade compatível, sem exigir histórico de contratos de grande porte como requisito impeditivo.

E que a avaliação deve priorizar a capacidade técnica para execução do objeto, e não o volume econômico de contratos anteriores. Caso contrário, a participação dessas empresas será apenas simbólica, sem efetiva competitividade. Assim, a Administração pode adotar rigor técnico, mas não critérios inadequados que funcionem como barreiras econômicas.

7 - A Impugnante cita que a exigência impugnada cria uma confusão indevida entre capacidade técnica e porte econômico.

E que a capacidade de atendimento em comunicação institucional deve ser aferida por elementos que revelem a aptidão real da licitante para executar o objeto, tais como a experiência em serviços compatíveis com comunicação institucional; a atuação em assessoria de imprensa, relações públicas, planejamento estratégico, monitoramento, gestão de crise e produção de conteúdo; a qualificação, a senioridade e a composição da equipe técnica; a estrutura operacional disponível; a capacidade de atendimento simultâneo; a metodologia de planejamento, execução, acompanhamento e mensuração de resultados; a experiência com clientes públicos ou privados em demandas institucionais; a qualidade dos relatos de soluções apresentados; a complexidade dos desafios enfrentados; e os resultados efetivamente alcançados.

E que o valor financeiro de contratos anteriores não reflete, por si só, a competência técnica, pois contratos mais caros podem não ser mais complexos, enquanto projetos menores podem exigir alta sofisticação.

Além disso, o próprio edital já estabelece critérios adequados para comprovar a capacidade técnica, tornando desnecessária e excessiva a pontuação adicional baseada em contratos de alto valor, que não contribui para avaliar a real competência das licitantes.

8 – A Impugnante afirma que a Lei nº 14.133/2021 estabelece que as licitações devem observar, entre outros, os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação, do julgamento objetivo e da seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

E que o critério impugnado afronta esses princípios porque atribui pontuação técnica com base em parâmetro que não demonstra, de maneira necessária, a melhor capacidade de execução do objeto.

Afirma ainda que no caso, a exigência de comprovação de contratos anteriores com valores elevados (R\$ 4 milhões, 6 milhões e 8 milhões) não avalia a real capacidade técnica da empresa, mas apenas seu histórico financeiro, o que não

garante melhor execução do serviço. Ainda que o critério seja objetivo, ele pode ser inadequado e desproporcional.

Afirma também, que além disso, a lei determina que exigências técnicas devem se limitar ao necessário para comprovar a aptidão do licitante. Mesmo estando na fase de julgamento, o critério produz efeito restritivo semelhante ao da habilitação, o que é indevido. Assim, não se pode usar o julgamento técnico para impor, indiretamente, restrições que não seriam permitidas de forma direta.

9 – A impugnante sustenta que para que um critério dessa natureza pudesse ser admitido, seria necessário demonstrar, de forma objetiva e motivada, que a execução do objeto exige experiência anterior em contratos de valores exatamente iguais ou superiores a R\$ 4 milhões, R\$ 6 milhões ou R\$ 8 milhões.

Contudo, o Impugnante afirma que o edital não apresenta justificativa técnica suficiente para demonstrar que tais patamares financeiros são indispensáveis à aferição da capacidade de atendimento. Não há demonstração de que empresas sem contratos anteriores nesses valores sejam incapazes de prestar serviços de comunicação institucional. Também não há demonstração de que a qualidade do atendimento esteja diretamente associada ao valor global do contrato anterior. Tampouco se comprova que contratos inferiores a R\$ 4 milhões sejam tecnicamente irrelevantes ou incapazes de demonstrar experiência compatível.

10 – A Impugnante assevera ainda que os serviços de comunicação institucional possuem natureza predominantemente intelectual, estratégica e técnica. Envolvem planejamento, análise de contexto, elaboração de mensagens, relacionamento com públicos de interesse, gestão de reputação, produção de conteúdo, articulação com veículos de imprensa, monitoramento e leitura de cenário. A qualidade desses serviços não é determinada pelo valor do contrato anterior, mas pela competência técnica da equipe, pela metodologia adotada, pela capacidade de compreender desafios institucionais, pela eficiência da execução e pela entrega de resultados.

11 – A Impugnante defende a necessidade de revisão do Apêndice III para garantir legalidade, competitividade e isonomia no processo licitatório. A impugnação não questiona a importância da Capacidade de Atendimento, mas sim a forma como ela foi estruturada, especialmente o uso de valores financeiros de contratos anteriores como critério de pontuação.

12 - Diante do exposto, a **APEX COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA LTDA** requer o acolhimento da presente impugnação, para que seja promovida a revisão do Apêndice III do Edital, especificamente no quesito Capacidade de Atendimento, afastando-se a pontuação baseada na apresentação de contratos com valores mínimos de R\$ 4.000.000,00, R\$ 6.000.000,00 e R\$ 8.000.000,00.

A Impugnante propõe que a avaliação seja baseada em critérios técnicos mais adequados, como experiência comprovada, compatibilidade dos serviços prestados com o objeto licitado, estrutura operacional, qualificação da equipe, metodologia de trabalho e resultados obtidos. Caso sejam mantidos critérios relacionados a contratos anteriores, sugere-se que a comprovação considere escopo, natureza e complexidade dos serviços, permitindo somatório de experiências e evitando exigência de valores mínimos elevados.

A Impugnante garante que essa alternativa preserva o interesse público, mantém o rigor técnico e amplia a competitividade. Mais do que isso, permite que microempresas e empresas de pequeno porte sejam avaliadas pela sua capacidade real, e não excluídas por uma métrica econômica que não comprova, isoladamente, a qualidade técnica.

Requer-se que a Administração reconheça que a restrição apontada não decorre de uma proibição expressa à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, mas de uma exclusão implícita e prática, produzida pela própria estrutura de pontuação técnica, que tende a levar tais empresas à pontuação nula ou insignificante nesse quesito, com reflexo direto na soma geral e na classificação final. Requer-se, por consequência, que sejam estabelecidos critérios de seleção técnica que enquadrem e permitam a participação efetiva de ME e EPP tecnicamente capacitadas, e não critérios que, embora formalmente neutros, acabem por excluí-las da disputa real.

Para tanto, requer-se que a pontuação da Capacidade de Atendimento seja reformulada com base em elementos efetivamente técnicos, tais como a experiência anterior em serviços de comunicação institucional, a compatibilidade dos serviços prestados com o objeto licitado, a complexidade das entregas realizadas, a qualificação da equipe, a

estrutura operacional disponível, a capacidade de atendimento simultâneo, a metodologia de trabalho, a atuação em comunicação pública, assessoria de imprensa, relações públicas, gestão de crise, monitoramento, produção de conteúdo e resultados demonstráveis.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de algum critério vinculado a contratos anteriores, requer-se que seja excluída a exigência de valores mínimos milionários como condição de pontuação, admitindo-se a comprovação por contratos, atestados ou declarações de serviços compatíveis em objeto, escopo e complexidade, inclusive com possibilidade de somatório de experiências, sem vinculação obrigatória ao valor global dos contratos.

Requer-se, ainda, que a Administração reveja o critério impugnado para evitar que a pontuação técnica funcione como mecanismo indireto de exclusão de ME e EPP, em afronta à competitividade, à isonomia, à razoabilidade, à proporcionalidade, à seleção da proposta mais vantajosa e ao tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Requer-se, por fim, caso acolhida a presente impugnação, a republicação do Edital com a reabertura dos prazos legais, a fim de assegurar ampla competitividade e permitir que as licitantes elaborem as suas propostas com base em critérios técnicos adequados, proporcionais, inclusivos e juridicamente seguros.

Caso a Administração entenda pela manutenção da exigência, requer-se que a decisão seja expressamente motivada, com demonstração técnica objetiva de que contratos anteriores de R\$ 4 milhões, R\$ 6 milhões e R\$ 8 milhões são indispensáveis para aferir a capacidade de atendimento no presente objeto, bem como de que a exigência não produz exclusão implícita de microempresas, empresas de pequeno porte e demais empresas tecnicamente aptas que não possuam contratos pretéritos nesses patamares financeiros.

É o que basta relatar. Opino:

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 assevera que: "**ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente **permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações****" (grifo nosso).

A Lei nº 14.133/2021 confere à Administração Pública competência para definir critérios de julgamento que melhor atendam ao interesse público, especialmente em licitações do tipo **melhor técnica**, como no caso em análise.

Nos termos do art. 37, Inciso I:

"Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por: I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados."

O critério impugnado atende a tais requisitos, pois: é objetivo (valores previamente definidos e mensuráveis); está diretamente relacionado à capacidade operacional, elemento essencial do objeto (serviços contínuos e de grande porte em comunicação institucional).

Ao contrário do alegado, o valor de contratos pretéritos não é utilizado como único critério técnico, mas como um dos elementos de pontuação. Funciona como indicador proporcional de escala, complexidade e capacidade de gestão simultânea de demandas.

Em contratos de comunicação institucional de grande vulto, o valor reflete volume de atividades, diversidade de ações e alcance operacional. Indica experiência em gestão de contas complexas e alta exposição institucional.

O art. 15, V, a da Lei Estadual nº 14.521/2022 originou a criação da Coordenação Geral de Jornalismo - CGJ/SECOM que tem por finalidade divulgar os atos do Governo Estadual para a sociedade e a imprensa, bem como articular-se com os órgãos e entidades governamentais, para fins de comunicação social, de acordo com o art. 11 do Regimento da Secom, aprovado pelo Decreto Estadual nº 22.685/2024.

O quantitativo previsto para o atual certame reflete, portanto, a demanda de todo o Estado da Bahia, com seus 417 municípios, com ações da Administração Direta e Indireta.

Subverter o Edital focando em licitantes específicos em detrimento do objeto contratual e as razões de natureza técnica que justificam o certame seria direcionamento, o que não deve prosperar, nos termos do Instrumento Convocatório, dos Pareceres da Procuradoria Geral do Estado e da legislação vigente.

A alegação de exclusão indireta também não se sustenta. Importante ressaltar que o critério impugnado não impede a participação de empresas que tenham executado contratos de menor valor, tampouco as desclassifica automaticamente. Trata-se apenas de critério de pontuação, o que preserva a competitividade do certame e permite que diferentes perfis de licitantes concorram em igualdade de condições, com pontuação proporcional à experiência demonstrada.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado através do Acórdão 32/2011, Súmula TCU 263:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Os serviços licitados envolvem atendimento contínuo e simultâneo, alta exposição institucional, gestão estratégica e operacional de múltiplas frentes.

Nesse contexto, é razoável que a Administração privilegie empresas com histórico em contratos de maior porte, pois isso reduz riscos de execução, aumenta a probabilidade de desempenho eficiente;

Atende ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei nº 14.133/2021).

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."

Ademais, a Administração não está obrigada a adotar exclusivamente critérios qualitativos subjetivos. Ao contrário, a inclusão de parâmetros objetivos — como o valor contratual — contribui para conferir maior transparência, isonomia e segurança jurídica ao certame, reduzindo margens de subjetividade na avaliação técnica.

Por fim, importante registrar que todas as exigências constantes do Edital passaram pelo crivo da douta Procuradoria Geral do Estado – PGE, órgão responsável pelo assessoramento jurídico do Estado da Bahia, nos termos do art. 19 da Lei Estadual nº 14.634/2023 c/c o art 53 da Lei Federal nº14.133/2021.

Desta forma, não há razão para prosperarem os pedidos formulados em sede de impugnação.

DECISÃO DA PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE CONTRATAÇÃO

Diante de todo o exposto, a Presidente da Comissão Especial de Contratação nos termos do Decreto Estadual nº 22.888/2024, art. 30 § 1º, decide por CONHECER a presente IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa **APEX COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA LTDA.**

Para **NEGAR-LHE PROVIMENTO** e manter as disposições contidas no edital.

Marta Martins Rocha
Presidente da Comissão Especial de Contratação da SECOM



Documento assinado eletronicamente por **Marta Martins Rocha, Coordenador II**, em 12/05/2026, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00139884433** e o código CRC **F519E9E8**.

Referência: Processo nº 008.1877.2025.0003738-97

SEI nº 00139884433