GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.385/2025-3
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
Interessadas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03); Secretaria-Executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
Representação legal: Gustavo Augusto Almeida de Paulo e João Pedro Kechichian Martins Kassabian, representando Leonardo de Siqueira Lima.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIAS DE PROPAGANDA. ALEGAÇÕES DE USO INDEVIDO DE RECURSOS E DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME NÃO CONFIRMADAS. ATUAÇÃO DE MEMBRO DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA SEM VÍNCULO PÚBLICO. DISCUSSÃO COLETIVA DAS NOTAS E AUSÊNCIA DE REAVALIAÇÃO DE DIVERGÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS. REDUÇÃO DO REPASSE DO DESCONTO-PADRÃO DE AGÊNCIA SEM MOTIVAÇÃO ECONÔMICA SUFICIENTE. ADOÇÃO DO CRITÉRIO MELHOR TÉCNICA SEM A DEVIDA FUNDAMENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIAS À ECT E À SECOM/PR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a última instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 279), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 280 e 281):

> **"INTRODUÇÃO**
>
> 1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2023, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, com valor estimado de R$ 380.000.000,00 pelos primeiros doze meses de vigência contratual. A licitação se dá na forma presencial e o critério de julgamento é o de 'melhor técnica'.
>
> 2. A Concorrência em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e não foi utilizada plataforma eletrônica para seleção do fornecedor.
>
> 3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
>
> a) situação: a Quarta Sessão Pública (recebimento e abertura do Invólucro 5 com os documentos de habilitação; Ata em peça 139) ocorreu em 10/6/2025 (peças 139, 158 e 159), tendo o certame sido suspenso (peça 160), podendo ser retomado a partir de avaliação da Diretoria Executiva, seguida de apreciação pelo Conselho de Administração (peça 153 e peça 196, p. 2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

b) as licitantes CLX Comunicação e Publicidade Ltda. (nome fantasia: Cálix; CNPJ: 05.893.556/0001-78; peça 140), FDS S.A. (nome fantasia: Filadélfia; CNPJ: 24.172.716/0001-34; peça 141), Puxe Comunicação Ltda. (CNPJ: 05.022.978/0001-78; sem nome fantasia; peça 142) e Jotacom Comunicação e Publicidade Ltda. (CNPJ: 17.878.581/0001-61; sem nome fantasia; peça 142) ficaram classificadas, respectivamente, em 1º, 2°, 3º e 4º lugares, conforme etapa de julgamento das propostas técnicas (peça 128, p. 1);

c) a licitação em tela envolve não registro de preço; e

d) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.

HISTÓRICO

4. Os representantes alegaram, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) utilização indevida de recursos públicos (peça 1, p. 2-3):

a.1) a contratação milionária ocorre em um momento crítico para os Correios, que encerraram o exercício de 2024 com um prejuízo de R$ 3,2 bilhões. No mês de janeiro de 2025, o déficit da estatal foi de R$ 424 milhões. O gasto de R$ 380 milhões anuais com publicidade, em meio a uma situação financeira extremamente deficitária, pode configurar afronta aos princípios da economicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal;

a.2) os Correios, desde 2022, não possuem um contrato ativo de publicidade, pois o governo anterior entendeu que não havia necessidade de investimentos nessa área, considerando a ampla presença da estatal em todo o território nacional. O cenário atual levanta questionamentos sobre a real necessidade de um contrato de tal magnitude neste momento;

b) possível direcionamento na licitação (peça 1, p. 2-3; e peça 10, p. 1-2):

b.1) foram anunciadas como finalistas quatro agências: (i) Cálix Comunicação e Publicidade Ltda.; (ii) Filadélfia S.A; (iii) Puxe Comunicação Ltda.; e (iv) Jotacom Comunicação e Publicidade Ltda.;

b.2) três dessas agências (Cálix, Filadélfia e Puxe) possuem ligações, diretas ou indiretas, com escândalos de corrupção envolvendo o Partido dos Trabalhadores (PT), o que levanta sérias dúvidas sobre a idoneidade do processo licitatório e a lisura na escolha das empresas concorrentes;

b.3) a Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. tem como proprietário Marcello Oliveira Lopes, ex-assessor do ex-governador de Brasília, Agnelo Queiroz, citado em investigações da Polícia Federal por suspeita de envolvimento em interceptação ilegal de e-mails de adversários políticos. Ele foi apontado como colaborador de Idalberto Matias, que era associado ao grupo do bicheiro Carlinhos Cachoeira. A agência já existia à época e funcionava em paralelo à sua atuação como policial civil. A Cálix, hoje, tem contratos de publicidade com o Ministério de Desenvolvimento Regional (R$ 55 milhões), Banco de Brasília (R$ 46 milhões) e Ministério dos Transportes (R$ 15 milhões);

b.4) a Filadélfia S.A pertence a Érica Fantini Santos, enteada de José Roberto Moreira de Melo, ex-sócio do publicitário Marcos Valério, condenado no ‘Caso do Mensalão’. Marcos Valério foi um dos principais operadores do ‘Mensalão’, que veio à tona no 1º mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo notícias veiculadas na mídia, José Roberto Moreira de Melo afirma ser o verdadeiro dono da referida agência de publicidade. A Filadélfia S.A. assinou, em novembro de 2024, um contrato de R$ 13,97 milhões para prestar serviços de comunicação digital ao Ministério das Comunicações durante o período de um ano;

b.5) a Puxe Comunicação Ltda. pertence a Francisco Diniz Borges Simas, filho de Cláudio Diniz Simas, condenado em 1999 por improbidade administrativa junto ao petista David Capistrano (1948-2000), ex-prefeito de Santos (SP). Cláudio Simas, à época, era dono da agência Sempre Propaganda; e

b.6) a escolha de empresas com histórico de ligações a escândalos de corrupção pode indicar favorecimento indevido e violação do princípio da impessoalidade, conforme previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

5. Os representantes trouxeram como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1-10.

6. Afirmaram ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com as seguintes justificativas:

a) risco de dano ao erário: a seleção de empresas sem reconhecimento entre as maiores do setor, em detrimento de agências renomadas que foram desclassificadas, sugere possível má gestão dos recursos e descumprimento dos princípios da vantajosidade e da competitividade, essenciais nos processos licitatórios (peça 1, p. 2-3);

b) a vinculação das empresas contratadas a figuras envolvidas em escândalos de corrupção pode comprometer a credibilidade do processo e configurar desvio de finalidade, ferindo o artigo 2º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), (peça 1, p. 2-3); e

c) assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma legal e transparente, em conformidade com os princípios que regem a administração pública e a boa governança (peça 10, p. 3).

7. Diante dos fatos narrados, o Deputado Estadual Leonardo de Siqueira Lima requereu a este Tribunal (peça 1, p. 4):

a) a instauração de procedimento de fiscalização para averiguar a regularidade da licitação dos Correios para contratação de serviços de publicidade;

b) a análise da compatibilidade entre os valores contratados e a real necessidade da estatal, considerando sua situação financeira deficitária;

c) a verificação da idoneidade das empresas finalistas, especialmente no que se refere a suas ligações com casos pretéritos de corrupção;

d) caso constatadas irregularidades, a suspensão cautelar da licitação e a adoção das medidas cabíveis para resguardar o interesse público; e

e) a apuração de eventual responsabilidade dos gestores da estatal pela condução do certame, caso seja identificado desvio de finalidade ou favorecimento indevido.

8. Na mesma linha, o Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo requereu a esta Corte que (peça 10, p. 2-3):

a) verifique a legalidade da contratação da agência de publicidade Filadélfia, incluindo a conformidade com as normas de licitação e os procedimentos adequados previstos na legislação;

b) investigue a relação de José Roberto Moreira de Melo com a referida agência, a partir das evidências levantadas no áudio vazado, e analise se há indícios de favorecimento, conflitos de interesse ou outras irregularidades;

c) avalie o impacto do uso de recursos públicos na contratação da agência e se o serviço prestado foi condizente com os valores pagos e com as necessidades reais do governo, à luz dos princípios da eficiência, eficácia e economicidade; e

d) apresente um relatório público com as conclusões da auditoria, garantindo a transparência necessária para a sociedade brasileira, que tem o direito de saber como os recursos públicos estão sendo geridos.

9. Na instrução inicial (peça 13), de 3/4/2025, acolhida pelo pronunciamento da unidade (peça 14) e pelo despacho do Ministro-Relator (peça 15), foi proposto (peça 13, p. 7-8):

> 43.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
>
> 43.2. realizar a **oitiva prévia** da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal para que, no prazo de **cinco dias úteis**, se pronuncie, referente à Concorrência 1/2023, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados nesta instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

a) ausência de motivação circunstanciada da escolha do critério de julgamento melhor técnica em detrimento do critério de julgamento técnica e preço, em desacordo com o art. 10, parágrafo único, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023;

b) demais informações que julgar necessárias; e

c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

43.3. **diligenciar** a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **cinco dias úteis**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, relacionados à Concorrência 1/2023, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade:

a) informe o estágio atual da licitação e a previsão para a realização dos próximos atos;

b) informe se já houve formalização de contratos relativos à Concorrência 1/2023 e, em caso afirmativo, se já teve início a execução dos objetos, encaminhando cópia das respectivas avenças;

c) informe se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento da Concorrência 1/2023 ou impedindo a celebração dos contratos deles decorrentes, encaminhando, em caso afirmativo, cópia dos respectivos documentos;

d) informe se as contratações objeto da Concorrência 1/2023 são essenciais e prementes para as atividades da ECT, indicando, em caso afirmativo, o impacto, para a gestão da entidade, de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão do certame, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

e) encaminhe cópia integral do processo licitatório;

f) encaminhe os estudos técnicos preliminares elaborados pela ECT demonstrando a necessidade da contratação, bem como sua viabilidade técnica e orçamentária, nos termos do art. 42 da Lei 13.303/2016 e do art. 18 da Lei 14.133/2021;

g) encaminhe cópia da pesquisa de preços de mercado realizada pela ECT para elaboração do orçamento estimado da contratação em exame;

h) encaminhe cópia do orçamento estimado da contratação;

i) considerando o disposto no subitem 29.7 do Edital, informe se a ECT teve conhecimento de fato desabonador às classificações técnicas ou às habilitações das licitantes vencedoras;

j) considerando o disposto no subitem 3.2 do Apêndice 1 do Edital, esclareça como se dará a escolha da agência que executará as demandas de serviço, informando quanto ao Procedimento de Seleção Interna que será publicado na imprensa oficial, nos termos do §4º do art. 2º da Lei 12.232/2010;

k) encaminhe as pesquisas de mercado e estudos técnicos utilizados pela ECT para definição dos honorários máximos previstos no subitem 11.2 do Edital;

l) encaminhe o plano de fiscalização da ECT para acompanhar a execução dos contratos decorrentes da licitação, informando o número de gestores e fiscais que serão designados, bem como os procedimentos que serão adotados na fiscalização, na forma do previsto no subitem 26.1 do Edital;

m) ainda quanto ao plano de fiscalização para acompanhamento da execução dos contratos decorrentes da licitação, informe como se dará a conferência, pela ECT, dos preços faturados dos bens e dos serviços especializados a serem prestados por fornecedores, sobre os quais incidirão os honorários que serão cobrados da ECT, de modo a verificar a compatibilidade desses valores com os preços praticados no mercado; e

n) encaminhe, se assim desejar, outras informações que julgar necessárias, precipuamente no que concerne às alegações trazidas aos autos pelos representantes;

43.4. **alertar** a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT quanto à possibilidade de o TCU vir a conceder medida cautelar para a suspensão do ato ou procedimento impugnado, caso haja indicativo de afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

43.5. **indeferir o pedido** formulado pela empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda., na pessoa de seu representante legal, Sr. Marcello de Oliveira Lopes, **de ser considerada como parte interessada no processo**, nos termos do art. 146, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal; e

43.6. **encaminhar** cópia da presente instrução à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, de maneira a embasar as respostas à oitiva prévia e diligência ora propostas.

10. Em sequência, foram encaminhados os Ofícios 12360/2025-TCU/Seproc (peça 17; oitiva prévia) e 12361/2025-TCU/Seproc (peça 16; diligência), ambos de 10/4/2025, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

11. Adicionalmente, foi encaminhado o Ofício 12362-2025-TCU/Seproc, de 10/4/2025 (peça 20), ao representante legal da empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda., notificando quanto ao despacho de indeferimento do pedido de ser considerada como parte interessada no processo.

12. Após pedidos de prorrogação de prazo (peças 21, 22, 23 e 120), a ECT encaminhou a sua resposta por meio do Ofício 57474896/2025 - SUGOV-DIGOE, de 30/4/2025 (peça 25), acompanhado de documentação de peças 26 a 119.

13. Por meio do Ofício 57594977/2025 - SUGOV-DIGOE, de 6/5/2025 (peça 116), acompanhado de documentação de peça 117, a ECT informou que o resultado do julgamento do recurso interposto foi encaminhado à empresa e publicado no sítio dos Correios, tendo sido agendada a Terceira Sessão Pública para o dia 22/5/2025.

14. Por meio do Ofício 58263760/2025 - SUGOV-DIGOE, de 2/6/2025 (peça 121), acompanhado de documentação de peça 122, a ECT informou que, em face de ausência de recurso administrativo em relação à Terceira Sessão Pública, realizada em 22/5/2025, foi agendada a Quarta Sessão Pública para o dia 10/6/2025.

15. O Deputado Estadual Leonardo de Siqueira Lima (representante) encaminhou a este Tribunal manifestação datada de 9/5/2025 (peça 118), em que reforça a gravidade das irregularidades apontadas na Concorrência 1/2023, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), tendo em vista o contexto de forte deterioração das finanças da estatal, conforme evidenciado nas Demonstrações Contábeis Individuais da ECT relativas ao exercício de 2024 (peça 119).

16. Segue trecho da mencionada manifestação (peça 118, p. 1-2):

> O exercício de 2024 encerrou-se com prejuízo líquido de R$ 2.591.248.000,00, conforme a Demonstração do Resultado (DRE) apresentada pela própria estatal.
>
> A esse prejuízo soma-se o impacto negativo de itens abrangentes, elevando o resultado global para um prejuízo abrangente total de R$ 4.008.694.000,00 no exercício.
>
> Além disso:
>
> - O patrimônio líquido consolidado encontra-se negativo em R$ 4.355.029.000,00, evidenciando insolvência técnica;
> - Houve redução drástica da posição de caixa e equivalentes, de R$ 375,9 milhões (2023) para apenas R$ 114,8 milhões (2024);
> - A empresa teve variação negativa de caixa de R$ 261 milhões em 2024;
> - O endividamento com empréstimos passou a constar no passivo circulante em R$ 550 milhões;
> - As despesas gerais e administrativas consumiram R$ 4,7 bilhões, superando inclusive o lucro bruto operacional de R$ 2,9 bilhões.
>
> Esses dados evidenciam situação financeira crítica e absolutamente incompatível com a realização de despesa estimada em R$ 380 milhões com publicidade institucional.
>
> [...]
>
> O art. 20 da Lei nº 14.133/2021 impõe que toda contratação pública esteja precedida de estudo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

> técnico preliminar que demonstre sua viabilidade e compatibilidade orçamentária. No presente caso, segundo a unidade técnica do TCU, tais estudos não foram disponibilizados nos autos.
>
> Além disso, a realização da licitação com base exclusivamente no critério de 'melhor técnica', sem considerar o preço, ofende os princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa, notadamente em serviços amplamente ofertados no mercado.
>
> A ausência de motivação consistente para a opção por esse critério exige investigação aprofundada, pois pode mascarar favorecimentos indevidos. Tal constatação encontra respaldo nos próprios termos do despacho de Vossa Excelência, ao autorizar o prosseguimento das diligências.

17. Por fim, o Sr. Leonardo de Siqueira Lima requereu (peça 118, p. 2):

a) a anulação da Concorrência 1/2023, promovida pelos Correios, por violação aos princípios da economicidade, eficiência e compatibilidade orçamentária, dado o panorama econômico da empresa; e

b) subsidiariamente, a suspensão cautelar do certame até a completa análise da viabilidade financeira da contratação à luz do quadro contábil da ECT.

18. Na instrução de peça 148, datada de 11/7/2025, esta unidade técnica analisou os documentos encaminhados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em resposta à oitiva e diligência efetivadas. A respectiva proposta de encaminhamento (peça 148, p. 28), ratificada pelos pronunciamentos da subunidade (peça 149) e da unidade técnica (peça 150) foi no seguinte sentido:

> 40.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
>
> 40.2. no **mérito**, considerar a presente representação **improcedente,** sem prejuízo de que haja aprofundamento nas contratações em tela no acompanhamento determinado pelo item 9.3 do Acórdão 1374/2025 – TCU – Plenário;
>
> 40.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelos representantes, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
>
> 40.4. **informar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e aos representantes do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
>
> 40.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

19. O Sr. Leonardo de Siqueira Lima (representante) apresentou, em 21/7/2025, manifestação sobre a defesa do Correios e sobre o posicionamento desta área técnica, afirmando, em síntese, que (peça 151, p. 1-2):

a) em 2024, os Correios registraram um prejuízo financeiro de R$ 2,6 bilhões, evidenciando uma grave crise financeira que compromete a sustentabilidade da empresa;

b) a crise financeira resultou em impactos sociais significativos, como o fechamento de várias agências e a demissão de mais de 5.000 funcionários, afetando diretamente o serviço prestado à população e a estabilidade de centenas de famílias;

c) apesar de o Estatuto Social dos Correios permitir gastos com publicidade até o limite de 2% da receita bruta do ano anterior, a grave crise financeira exige uma interpretação mais ampla e responsável dessa norma;

d) a aplicação do limite de 2% sem considerar o cenário de crise desrespeita os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa, além de ignorar a necessidade de responsabilidade fiscal;

e) em tempos de dificuldades financeiras, os recursos deveriam ser direcionados para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

a recuperação interna da empresa, como manutenção de postos de trabalho, reestruturação das operações e busca por soluções para reverter o déficit orçamentário;

f) o gasto expressivo com publicidade, embora importante, pode ser adiado ou redimensionado, pois fere o princípio da racionalidade administrativa ao não priorizar áreas mais sensíveis e essenciais;

g) o TCU deve analisar as contratações à luz do princípio da eficiência, especialmente em tempos de dificuldades financeiras; e

h) a aprovação de gastos vultuosos com publicidade demonstra desconformidade com a necessidade de racionalização das despesas públicas, que deveriam ser direcionadas para áreas prioritárias e urgentes.

20. Por fim, o mencionado representante requereu a este Tribunal que reconsiderasse a análise apresentada pela área técnica, levando em conta não apenas o critério formal do limite de 2%, mas também a gravidade da situação financeira dos Correios e a necessidade de priorização das despesas essenciais para a sobrevivência da empresa (peça 151, p. 2).

21. O Exmo. Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, em despacho de peça 152, determinou o retorno dos autos à AudContratações, para que aprofundasse a análise dos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros que entendesse pertinentes, ficando desde logo autorizadas oitivas, diligências e demais medidas necessárias ao saneamento dos autos (peça 152, p. 2, item 11):

a) compatibilidade orçamentária da contratação pretendida com a atual situação econômico-financeira da ECT;

b) existência de vínculos entre as agências classificadas e pessoas ou grupos investigados por corrupção, bem como eventuais análises realizadas à luz do programa de integridade da ECT;

c) adequação e aplicação dos critérios de julgamento previstos no edital, que resultaram na exclusão de quase 90 % das propostas; e

d) elaboração de plano de fiscalização para o acompanhamento da execução dos futuros contratos.

22. Considerando o alerta contido no Ofício nº 12360/2025-TCU/Seproc, no sentido de que a ECT informasse ao Tribunal, no prazo de 24 horas, qualquer mudança na situação do ato, licitação ou contrato objeto dos presentes autos, a estatal, por meio do Ofício 59812986 – SUGOV-DIGOE, de 7/8/2025 (peça 153, acompanhada de documentação de peças 154 a 157), comunicou que o certame em tela foi temporariamente suspenso, conforme exposto a seguir (peça 153, p. 1):

> **Ata da 24ª RODE/2025 - Item 6. Contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda - Solicitação do Conselho de Administração Nº023/2025-CA** - Relatório nº 58572887 - CEL-PUBLICIDADE. Para apresentação da matéria, o Colegiado convida o Presidente da Comissão Especial de Licitação - PRT/PRESI-418/2023, Rogério Simionato Botelho. Na ocasião, são apresentadas ao Conselho de Administração as justificativas referentes à escolha da modalidade e do tipo de licitação, bem como os limites estabelecidos para a contratação que haviam sido aprovados. Ato contínuo, o Presidente dos Correios, Sr. Fabiano Silva dos Santos, informa que, diante do atual cenário da Empresa e do contexto de austeridade exigido pelo momento, encaminhará à Diretoria Executiva avaliação sobre a suspensão temporária do processo licitatório. O Presidente ressaltou, ainda, que, evoluindo-se o cenário institucional e, caso se vislumbre a possibilidade de retomada do processo, a matéria será reavaliada pela Diretoria Executiva e, posteriormente, submetida à apreciação deste Conselho de Administração. Tendo em vista a apresentação realizada, registra-se a BAIXA da Solicitação Nº023/2025-CA. Diante da informação apresentada, **a Diretoria Executiva DECIDE pela suspensão temporária do processo licitatório referente à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Na ocasião, o Presidente dos Correios SOLICITA à SEJUR/PRESI encaminhamento, ao Ministério Público Federal, do relatório da equipe técnica do Tribunal de Contas da União-TCU, referente ao edital de licitação da contratação em questão.** (g.n)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

23. Tendo em conta o determinado pelo Ministro-Relator no despacho de peça 152, a instrução de peça 161, datada de 11/9/2025, propôs (peça 161, p. 18-20):

43.1. realizar a **oitiva** da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos à Concorrência 1/2023:

a) apresente estudo técnico robusto e pormenorizado que justifique a conclusão quanto à conveniência e oportunidade da contratação pretendida, considerando a efetiva capacidade financeira da empresa, a análise custo-benefício e de priorização dos gastos, a necessidade de saneamento financeiro e de garantir a sua sustentabilidade;

b) tendo em vista que a contratação em tela prevê dispêndios por demanda, e que o contrato poderá ser prorrogado por até sessenta meses, esclareça e justifique o critério que será adotado, relativamente a cada exercício financeiro, para estabelecer o montante de recursos a ser aplicado em publicidade no período, considerando os fatores relacionados na alínea anterior;

c) informe quais são as ações, identificadas no plano de comunicação da entidade, consideradas mais urgentes e necessárias, com disponibilidade de recursos financeiros para custeio, relacionando os seus respectivos valores, e comprovando, de forma clara, que as referidas ações não comprometam as contas da estatal;

d) apresente a identificação (nome, CPF, cargo/função) dos agentes responsáveis pelos próximos eventos da contratação;

e) apresente a identificação (nome, CPF, cargo/função) dos agentes responsáveis pelos pareceres emitidos quanto à disponibilidade de recursos financeiros para custeio da contratação;

f) esclareça se, e de que forma, seu programa de integridade foi aplicado à análise das licitantes vencedoras (CLX Comunicação e Publicidade Ltda. – Cálix, FDS S.A. – Filadélfia, Puxe Comunicação Ltda. e Jotacom Comunicação e Publicidade Ltda.), especialmente no que se refere à reputação, ao histórico de irregularidades e a potenciais conflitos de interesse, de modo a evitar contratos que exponham a estatal a riscos indevidos, apresentando documentos e informações objetivos, relativamente aos procedimentos, pareceres e relatórios adotados, consoante programa de integridade da estatal, quanto às empresas participantes e, em especial, às selecionadas no certame;

g) apresente a identificação (nome, CPF, cargo/função) dos agentes responsáveis pelas avaliações de integridade efetuadas;

h) informe as providências adotadas para garantir a realização de planejamento prévio do acompanhamento da execução dos contratos a serem celebrados, sobretudo os de elevado valor e complexidade, com metodologia, critérios e indicadores definidos, tendo em vista a inexistência de plano de fiscalização contratual na Concorrência 1/2023, em afronta ao item 2.1, alínea 'a', do Anexo 2 do Manual de Licitação e Gestão dos Correios, identificando, de forma objetiva e suficiente:

h.1) quais os procedimentos administrativos internos adotados para esse efetivo controle, prévio ou concomitante à respectiva autorização de despesa; e

h.2) quais são as instâncias internas e os respectivos prazos aproximados previstos para autorização e acompanhamento dos serviços contratados, se e na forma que houver, no âmbito das atividades de controle da despesa da execução contratual;

i) demais informações que julgar necessárias; e

j) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

43.2. realizar a **oitiva** da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie, no que pertinente a sua competência e atuação, quanto aos seguintes pontos relativos à contratação de serviços de publicidade para a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), promovida por meio da Concorrência 1/2023, a cargo da mencionada estatal:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

a) considerando os parâmetros que subsidiaram a decisão adotada quanto ao critério de julgamento de 'melhor técnica', a forma presencial do certame e o valor estimado anual de R$ 380.000.000,00 para custeio da contratação, em face dos indicadores contábeis-financeiros correntes da estatal e as o mercado concorrencial existente, apresente estudo técnico pormenorizado, a partir de dados das licitações para contratação de serviços de publicidade, nos últimos três anos (ou em outro período que achar pertinente), contendo, de forma objetiva:

a.1) indicadores, preferencialmente estatísticos, relativamente ao mínimo de pontos exigidos para a proposta técnica, em edital, e ao percentual de empresas desclassificadas, na licitação, por não atingirem pontos suficientes, considerando a curva normal no universo amostral (média, mediana e desvio padrão da pontuação mínima exigida e do percentual de desclassificação, a correlação entre essas duas variáveis, entre outros); e

a.2) parâmetros objetivos para definição, por critérios técnicos, do valor máximo de pontuação exigida considerado adequado para o objeto em tela, bem como do percentual máximo de desclassificação, por pontuação insuficiente, considerado razoável, a partir do qual a atuação da Subcomissão Técnica, ao atribuir pontos aos quesitos, deve ser desconsiderada, ensejando a sua dissolução e a nomeação de novos membros para a sua composição;

b) manifeste-se quanto à adoção da exigência de pontuação mínima de 80 pontos para classificação de empresas participantes da disputa e quanto ao elevado percentual de desclassificação na Concorrência 1/2023, realizada pela ECT, em que apenas quatro, de 37 empresas participantes, atingiram a nota mínima exigida, sendo as demais desclassificadas, inclusive, em especial, acerca da realização de prévia avaliação de risco de comprometimento excessivo ou desproporcional da competitividade em face da realidade de mercado;

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e

43.3. **encaminhar** cópia da presente instrução à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), de modo a embasar as respostas às oitivas.

24. A proposta contida na instrução de peça 161 foi ratificada pelo pronunciamento da unidade técnica, de mesma data (peça 162),

25. Em consequência, foi encaminhado à ECT o Ofício 39291/2025-TCU/Seproc (peça 163), de 12/9/2025. A resposta da entidade consta às peças 167 a 179. Ademais, foi encaminhado o Ofício 39292/2025-TCU/Seproc (peça 165), de 12/9/2025, à Secom/PR. A resposta da Secretaria consta às peças 180 a 183.

26. Promovidas as oitivas quanto às questões remanescentes, a instrução de peça 189, com data de 17/12/2025, analisou as respostas apresentadas, propondo, ao final (peça 189, p. 23):

48.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

48.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

48.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

48.4. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 4º, inciso I, e no art. 14, § 2º, inciso I, ambos da Resolução - TCU 315/2020, que:

a) adote, desde já, as medidas cabíveis no tocante à elaboração do planejamento prévio das atividades de fiscalização contratual e à designação dos fiscais e apoiadores de contratos relativamente à Concorrência 1/2023, nos termos dos itens 2.1 e 3.1 do Anexo 2 do Manual de Licitação e Gestão dos Correios;

48.5. informar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e aos representantes do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

> 48.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

27. A proposta contida na instrução de peça 189 foi ratificada pelos pronunciamentos da subunidade e da unidade técnica, de mesma data (peças 190-191).

28. O Exmo. Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, em despacho de peça 195, corroborou o entendimento desta unidade técnica pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, considerando que o certame se encontra suspenso por decisão administrativa, circunstância que afasta o pressuposto do perigo da demora.

29. No tocante ao mérito, contudo, o Relator entendeu que o processo não possuía a maturidade necessária para julgamento, porquanto questões centrais ainda permaneciam sem resposta adequada, conforme transcrição a seguir:

> 9. No que tange à análise de integridade, observo que a ECT não apresentou pareceres conclusivos sobre os vínculos das licitantes vencedoras com escândalos de corrupção, limitando-se a informar que a análise ainda tramita em sua área de riscos. Ressalto que a avaliação de integridade não constitui mera formalidade, mas dever imposto pela Lei 13.303/2016 para a mitigação de riscos reputacionais e prevenção de ilícitos.
>
> 10. Outro ponto crítico diz respeito ao julgamento das propostas. A manifestação da Secom/PR não trouxe elementos que permitissem concluir pela proporcionalidade dos critérios adotados na licitação, limitando-se a afirmar a autonomia do órgão licitante e de sua subcomissão técnica. O elevado índice de desclassificação (quase 90%) exige que a unidade técnica reavalie o tema sob uma perspectiva setorial abrangente, comparando o certame com licitações similares de outras grandes estatais, a fim de verificar se o rigor guarda sintonia com os padrões de mercado ou se configura barreira injustificada à competitividade.
>
> 11. No que se refere à fiscalização, em contratações de tal vulto e de natureza sensível e complexa, o planejamento prévio e a designação tempestiva de fiscais não são meras formalidades, mas elementos essenciais à boa governança e à mitigação de riscos operacionais.
>
> 12. Diante desse contexto, as análises empreendidas, embora relevantes, mostram-se insuficientes para formar juízo conclusivo acerca da regularidade do certame, ante as lacunas persistentes quanto à integridade das licitantes, à proporcionalidade dos critérios de julgamento e à estrutura de fiscalização contratual.
>
> 13. Assim, determino o retorno dos autos à unidade técnica para o adequado saneamento do processo, com vistas ao aprofundamento das análises e à elucidação das questões pendentes. Para tanto, autorizo a realização de diligências e demais medidas instrutórias que se mostrarem necessárias.

30. Nessa esteira, com o objetivo de sanear os autos, na forma determinada pelo Ministro-Relator, esta unidade técnica buscou obter informações complementares junto à ECT, por intermédio de *e-mail* encaminhado ao interlocutor designado pela estatal (v. peça 196). Em resposta, a ECT enviou a manifestação juntada à peça 196, p. 2-5 destes autos, acompanhada dos documentos de peças 197 e 198.

31. Promovidas as diligências quanto às questões remanescentes, as respostas apresentadas foram analisadas por esta unidade técnica na instrução de peça 224, concluindo, em resumo que:

a) **quanto ao Item 9 do Despacho do Relator (análise de integridade)**, verifica-se que a ECT realizou a análise de integridade dos licitantes vencedores, especificamente quanto aos elementos de reputação, histórico de irregularidades e potenciais conflitos de interesses, cumprindo o dever de avaliar a idoneidade das empresas. Nesse procedimento, foi elaborado um parecer conclusivo que examinou possíveis vínculos dos licitantes com escândalos de corrupção. Após a devida apuração, concluiu-se que não foram identificadas informações que apontassem para a existência de ilegalidades, irregularidades ou qualquer incompatibilidade que comprometessem a participação ou a atuação das empresas envolvidas no certame (v. peça 224, p. 13-15);

b) **quanto ao Item 10 do Despacho do Relator (proporcionalidade dos critérios de julgamento)**, verifica-se que (v. peça 224, p. 15-28):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

b.1) a pontuação mínima estabelecida na Concorrência 1/2023 da ECT alinha-se aos patamares exigidos em outros certames realizados pela Administração Pública Federal para objetos similares;

b.2) embora o elevado índice de desclassificação (apenas quatro, de 37 empresas licitantes, atingiram a nota mínima exigida) não configure, por si só, uma irregularidade, ele suscita questionamentos quanto à proporcionalidade dos critérios aplicados pela comissão de julgamento. Essa preocupação é acentuada pelo fato de o certame adotar o critério de julgamento 'melhor técnica', no qual a pontuação técnica é o elemento determinante para a classificação das licitantes;

b.3) sobre a conformidade dos critérios de julgamento adotados pela Subcomissão Técnica responsável pelo exame e julgamento das propostas técnicas apresentadas pelos licitantes, observa-se que:

b.3.1) a análise da metodologia da Subcomissão Técnica revela falhas procedimentais, notadamente a ausência de reavaliação obrigatória e de registro em ata quando a divergência entre as notas dos avaliadores superou 20% da pontuação máxima, em descumprimento ao subitem 9.3.5.1 do Edital (na avaliação das licitantes BCA Propaganda e Nacional Comunicação constam notas com diferença superior ao limite de 20% da pontuação máxima dos subquesitos Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e Não Midia, respectivamente - v. peça 88, p. 60, e peça 89, p. 20-21). Contudo, é necessário reconhecer que, na prática, não houve prejuízo material decorrente das pontuações atribuídas;

b.3.2) houve descumprimento do art. 11, §4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, decorrente da realização de discussões coletivas entre os membros da Subcomissão Técnica sobre o teor das propostas técnicas, prática vedada após a fase de nivelamento preliminar, comprometendo o caráter individualizado das avaliações e, consequentemente, a lisura do julgamento e o resultado da licitação. Assim, caberia realizar a oitiva da ECT, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronunciasse quanto ao ponto;

b.4) quanto à composição da Subcomissão Técnica, houve descumprimento do art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, uma vez que o Sr. Cleberson Luiz Marcon, na qualidade de membro da Subcomissão Técnica, não detinha a condição de servidor ou empregado público no período de 29/1/2025 a 6/2/2025, tendo, inclusive, firmado a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas relativas ao quesito Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1) em 30/1/2025. Desse modo, caberia realizar a oitiva da ECT, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronunciasse quanto à impropriedade;

b.5) não foi observado o princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT:

b.5.1) acatou os argumentos apresentados pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, reduzindo o percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total). Assim, caberia realizar a oitiva da ECT e da Secom/PR, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronunciassem quanto ao ponto;

b.5.2) optou pelo critério de julgamento 'melhor técnica', em detrimento do critério 'técnica e preço', o qual permitiria fomentar a disputa entre os licitantes e, consequentemente, a obtenção de proposta de preços mais vantajosa para a Administração. Desse modo, caberia realizar a oitiva da ECT, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que se pronunciasse quanto à impropriedade; e

c) **quanto ao Item 11 do Despacho do Relator (estrutura de fiscalização contratual)**, observa-se que a ECT apresentou o plano detalhado de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos resultantes da licitação, descrevendo os procedimentos e mecanismos que serão adotados para garantir uma fiscalização eficiente e em conformidade com as normas aplicáveis (v. peça 224, p. 28-29).

32. Diante dos fatos apontados, a instrução de peça 224 propôs:

47.2. realizar a oitiva da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos à Concorrência 1/2023:

a) descumprimento do art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, uma vez que o Sr. Cleberson Luiz Marcon, na qualidade de membro da Subcomissão Técnica, não detinha a condição de servidor ou empregado público no período de 29/1/2025 a 6/2/2025, tendo, inclusive, firmado a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas relativas ao quesito Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1) em 30/1/2025;

b) descumprimento do art. 11, §4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, decorrente da realização de discussões coletivas entre os membros da Subcomissão Técnica sobre o teor das propostas técnicas, prática vedada após a fase de nivelamento preliminar, comprometendo o caráter individualizado das avaliações e, consequentemente, a lisura do julgamento e o resultado da licitação;

c) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT acatou os argumentos apresentados pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, reduzindo o percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total); e

d) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT optou pelo critério de julgamento 'melhor técnica', em detrimento do critério 'técnica e preço', o qual permitiria fomentar a disputa entre os licitantes e, consequentemente, a obtenção de proposta de preços mais vantajosa para a Administração;

47.3. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir, corrigir ou remover os efeitos dos indícios de irregularidades relacionados no subitem anterior;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para anular a Concorrência 1/2023, ou, alternativamente, que os contratos a serem firmados em razão dessa licitação vigorem somente até a conclusão do novo certame com mesmo objeto, o qual deverá ocorrer no prazo máximo de 240 dias, a contar da comunicação da decisão deste Tribunal, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

b) alertar a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

47.4. realizar a oitiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie, no que pertinente a sua competência e atuação, quanto aos seguintes pontos relativos à contratação de serviços de publicidade para a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), promovida por meio da Concorrência 1/2023, a cargo da mencionada estatal:

a) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a Secom/PR acatou os argumentos apresentados pela Associação Brasileira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, e recomendou à ECT a redução do percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total);

33. A proposta contida na instrução de peça 224 teve a anuência da unidade técnica (peças 225 e 226). Em consequência, foram expedidos os seguintes ofícios: (i) Ofícios 22468/2026-TCU/Seproc (comentários do gestor) e 22466/2026-TCU/Seproc (oitiva), ambos de 15/6/2026 (peças 227 e 228, respectivamente), encaminhados à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e (ii) Ofício 22467/2026-TCU/Seproc (oitiva), de 15/6/2026 (peça 236), enviado à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

34. Em resposta, a ECT apresentou os documentos acostados às peças 242 a 256 (oitiva) e 257 a 271 (comentários do gestor), enquanto a Secom/PR encaminhou os elementos juntados às peças 272 a 275.

35. Passa-se, então, a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir. Antes, porém, cumpre tecer considerações sobre processos que guardam conexão com a matéria tratada nestes autos.

Processos Conexos

36. O TC 008.436/2025-8, autuado como Solicitação Congresso Nacional (SCN), trata da Solicitação de Fiscalização REQ 4/2025-CCOM, de autoria do Deputado Marcel van Hattem (peça 4 do TC 008.436/2025-8, copiada à peça 147 destes autos), remetida a este Tribunal por meio do Ofício Pres. 15/2025-CCOM (peça 3 do TC 008.436/2025-8, copiada à peça 146 destes autos), requerendo a 'realização de auditoria, com auxílio do Tribunal de Contas da União, para verificar a regularidade do processo licitatório LCF00001/2023 conduzido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) para contratação de agências de publicidade'.

37. Segue trecho do requerimento mencionado (peça 147, p. 1-2):

> A auditoria solicitada, para verificar a regularidade do processo licitatório LCF00001/2023, conduzido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, com objeto de contratação de agências de publicidade para a execução de serviços de comunicação institucional, no valor estimado de R$ 380 milhões anuais, justifica-se:
>
> a) Pela magnitude do valor, especialmente no contexto financeiro atual da ETC. A licitação ocorre no contexto de severa crise financeira na estatal, que fechou o exercício de 2024 com déficit de R$ 3,2 bilhões. A destinação de R$ 380 milhões anuais para publicidade, em um cenário de insolvência técnica, demanda fiscalização rigorosa quanto à real necessidade e economicidade da contratação.
>
> b) Pelo histórico de envolvimento em casos de corrupção dos proprietários/administradores das empresas finalistas. Três das quatro agências finalistas têm vínculos passados com escândalos de corrupção ou irregularidades administrativas. São elas:
>
> - Cálix Comunicação: Empresa cujo proprietário foi citado pela Polícia Federal em 2012, por envolvimento com interceptações ilegais e ligação com o grupo de Carlinhos Cachoeira.
> - Filadélfia Comunicação: Pertence a familiar de condenado por corrupção no escândalo do mensalão, com vínculo empresarial com Marcos Valério.
> - Puxe Comunicação: Administrada por filho de ex-agente condenado por improbidade.
>
> c) Pelos critérios questionáveis de classificação: Embora 37 empresas tenham participado da licitação, incluindo as maiores empresas do ramo do país, apenas quatro permaneceram no certame. Todas de menor porte e/ou com vínculos sensíveis, o que levanta suspeitas sobre o critério de julgamento e eventuais direcionamentos.
>
> Diante dos fatos expostos, requer-se que o Tribunal de Contas da União realize auditoria detalhada sobre todos os atos relacionados à licitação LCF00001/2023, com especial atenção à análise da fase de habilitação técnica, critérios de pontuação, justificativas para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

desclassificação de empresas tradicionais do setor, e eventuais relações de favorecimento. Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste requerimento.

38. Na instrução de peça 8 do TC 008.436/2025-8, de 5/6/2025, ratificada pelo Diretor e pelo Auditor-Chefe (peças 9 e 10 do TC 008.436/2025-8), foi proposto o seguinte (peça 8 do TC 008.436/2025-8, p. 7-8):

> 32.1. **conhecer** da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008;
>
> 32.2. **informar** ao Presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados que, em relação ao objeto do Requerimento 4/2025-CCOM, encaminhado a este Tribunal por intermédio do Ofício 15/2025/CCOM, de 13/5/2025:
>
> a) o objeto do aludido requerimento será atendido no processo TC 005.385/2025-3, cujos atributos passam a ser de uma SCN, que também trata da apuração de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2023, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT;
>
> b) tão logo o processo acima mencionado seja apreciado, no mérito, pelo TCU, a respectiva deliberação será encaminhada a essa Comissão; e
>
> c) nos termos dos arts. 14, inciso I, e 15, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008, fica estabelecido o prazo máximo de 180 dias para o atendimento da presente solicitação, contados da data de autuação deste processo, em 16/5/2025;
>
> 32.3. **estender** os atributos para tratamento de SCN definidos no art. 5º da Resolução - TCU 215/2008 ao TC 005.385/2025-3, uma vez reconhecida a conexão do objeto daquele processo com o da presente Solicitação, com fulcro no art. 14, inciso III, dessa resolução;
>
> 32.4. **sobrestar** a apreciação do presente processo até decisão de mérito do TC 005.385/2025-3, cujo resultado é necessário ao integral cumprimento desta Solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução - TCU 259/2014 c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008;
>
> 32.5. **juntar cópia** da decisão que vier a ser proferida (relatório, voto e acórdão) ao TC 005.385/2025-3;
>
> 32.6. **notificar** a autoridade solicitante da decisão que vier a ser proferida, na forma prevista no art. 19 da Resolução - TCU 215/2008; e
>
> 32.7. **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação ao Relator do TC 005.385/2025-3, Ministro Jhonatan de Jesus, que se decidiu por estender os atributos para Solicitações do Congresso Nacional (SCN) previstos no art. 5º da Resolução - TCU 215/2008 a esse processo, de forma a atender a presente SCN, nos termos do art. 8º da Resolução - TCU 315/2020 e do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008.

39. Em consequência, este Tribunal prolatou o Acórdão 242/2026-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, nos termos a seguir:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com base no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992; no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU); e no art. 4º, inciso I, 'b'; art. 6º, inciso I; art. 13, caput; art. 14, incisos I e III; art. 15, inciso II e § 2º; todos da Resolução-TCU nº 215/2008, em:
>
> 9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN);
>
> 9.2. estender os atributos para tratamento de SCN ao TC 005.385/2025-3, ante a conexão integral do objeto daquele processo com o da presente Solicitação, comunicando-se tal ato ao Relator do feito, Ministro Jhonatan de Jesus;
>
> 9.3. prorrogar o prazo para atendimento da presente solicitação por 90 (noventa) dias, em relação ao prazo regulamentar de 180 (cento e oitenta) dias, a fim de viabilizar a conclusão da análise regular do mérito do TC 005.385/2025-3;
>
> 9.4. informar ao Presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados que, em relação ao objeto do Requerimento 4/2025-CCOM, encaminhado a este Tribunal por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

intermédio do Ofício 15/2025/CCOM, de 13/5/2025:

9.4.1. o objeto do aludido requerimento será atendido no processo TC 005.385/2025-3, que também trata da apuração de possíveis irregularidades na Concorrência nº 1/2023, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

9.4.2. tão logo o processo acima mencionado seja apreciado, no mérito, pelo TCU, a respectiva deliberação será encaminhada àquela Comissão; e

9.4.3. fica estabelecido o prazo máximo de 270 (duzentos e setenta) dias para o atendimento da presente solicitação, contados da data de autuação deste processo, em 16/5/2025;

9.5. sobrestar o presente processo até decisão de mérito do TC 005.385/2025-3; e

9.6. juntar cópia da presente decisão (Relatório, Voto e Acórdão) ao TC 005.385/2025-3

40. Já o TC 011.002/2024-7 (encerrado) tratou de representação quanto à razoabilidade dos gastos previstos na licitação em tela. Segue trecho da instrução final, de 2/8/2024 (peça 46 do TC 011.002/2024-7, p. 1, copiada à peça 123 destes autos):

> 1. Consoante registrado no primeiro exame (peça 13), a representante alegava, na inicial, que a soma prevista na Licitação 1/2023 dos Correios para contratação de serviços de publicidade (a saber: R$ 380 milhões) seria 'desmedida', pelo que feriria o princípio da moralidade, em vista de 'adversidades maiores' enfrentadas no País, 'como a fome' e a 'precariedade da saúde e da educação'. Segundo a peticionária, o desembolso do montante estimado geraria 'controvérsias sobre a justiça e a priorização de gastos públicos, especialmente quando outras necessidades sociais prementes não recebem a mesma atenção e investimento'. Nesses termos, a requerente entendia que a citada licitação seria 'lesiva ao patrimônio público'.

41. A citada instrução ensejou o Acórdão 1628/2024-TCU-Plenário, de 14/8/2024, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 49 do TC 011.002/2024-7, copiada à peça 124 destes autos), com deliberação pela improcedência da referida representação.

42. Por fim, cabe assinalar ainda a existência do TC 004.279/2025-5, tratando de representação formulada pelo Deputado Nikolas Ferreira de Oliveira, em 12/3/2025, por meio da qual pleiteia a realização de auditoria no âmbito deste Tribunal, com vistas a investigar possíveis irregularidades em contratações de publicidade custeadas com cerca de R$ 3,5 bilhões de recursos federais no presente exercício, envolvendo campanhas publicitárias voltadas à divulgação de políticas sociais, de educação e de saúde, além da promoção institucional de estatais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Correios.

43. A mencionada instrução ensejou o Acórdão 1374/2025-TCU-Plenário, de 25/6/2025, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, nos seguintes termos:

9.1. não conhecer da representação;

9.2. juntar cópia das peças 1 e de 6 a 10 destes autos aos do TC 003.865/2025-8, com vistas a fornecer subsídios para sua apreciação;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que constitua, com urgência, processo de acompanhamento para avaliar a conformidade das contratações de publicidade ora noticiadas, devendo inserir em seu escopo, no mínimo:

9.3.1 verificação dos estudos técnicos que justifiquem a necessidade, a oportunidade e a quantificação dos recursos em publicidade;

9.3.2. exame das pesquisas de preços, do planejamento de mídia e dos parâmetros utilizados para estimar a relação custo-benefício das campanhas;

9.3.3. análise da regularidade das licitações, incluindo as modalidades adotadas, eventuais dispensas/inexigibilidades e outras questões relativas aos critérios de seleção das agências de publicidade;

9.3.4. avaliação das cláusulas contratuais destinadas a assegurar transparência, fiscalização e efetividade aos serviços de publicidade;

9.3.5. verificação do cumprimento dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, bem como das disposições da Lei 14.133/2021 e demais normas correlatas.

9.4. informar os Deputados Gustavo Gayer Machado de Araújo e Nikolas Ferreira de Oliveira acerca desta deliberação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

9.5. arquivar o processo.

44. Assinale-se que o processo de acompanhamento TC 015.975/2025-8, tendo por Relator o Ministro Augusto Nardes, foi autuado em 4/8/2025, em atendimento ao item 9.3 do mencionado Acórdão 1374/2025-TCU-Plenário, estando em andamento no âmbito desta Unidade Técnica, para avaliar a conformidade de contratações de publicidade, realizadas no exercício de 2025, sob a responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), do Banco do Brasil (BB), da Caixa Econômica (Caixa) e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). No momento, o referido processo está em fase de instrução. Em relação à ECT, esta Unidade Técnica optou por excluí-la do escopo do acompanhamento, conforme explanado na instrução juntada à peça 130 do referido processo, tendo em conta que a Concorrência 1/2023 está temporariamente suspensa por decisão da Diretoria Executiva e o certame já se encontra sob análise no âmbito destes autos.

EXAME TÉCNICO

45. Antes de proceder à análise das manifestações apresentadas em resposta às oitivas e à construção participativa de deliberações, cabe retomar o exame dos apontamentos constantes do Despacho do Relator de peça 195, relativos à integridade das licitantes vencedoras e à estrutura de fiscalização contratual. Embora essas questões tenham sido examinadas na instrução de peça 224, mostra-se adequado retomá-las e consolidá-las nesta oportunidade. Assim, o exame técnico será estruturado em três assuntos: a) análise de integridade dos licitantes vencedores; b) estrutura de fiscalização contratual; e c) proporcionalidade dos critérios de julgamento. Nos dois primeiros, serão sintetizadas as análises anteriores e apresentadas as respectivas conclusões quanto à ausência de irregularidade nos aspectos examinados. No terceiro, serão analisadas as manifestações decorrentes das oitivas e da construção participativa.

I - Análise de integridade dos licitantes vencedores

46. Em seu Despacho, o Relator assinalou que (peça 195, p. 2):

> 9. No que tange à análise de integridade, observo que a ECT não apresentou pareceres conclusivos sobre os vínculos das licitantes vencedoras com escândalos de corrupção, limitando-se a informar que a análise ainda tramita em sua área de riscos. Ressalto que a avaliação de integridade não constitui mera formalidade, mas dever imposto pela Lei 13.303/2016 para a mitigação de riscos reputacionais e prevenção de ilícitos.

47. Diante disso, esta unidade técnica solicitou, por meio de diligência realizada via *e-mail*, que a ECT indicasse a situação das medidas por ela adotadas para verificação de integridade e governança quanto às licitantes vencedoras, apresentando, em caso de conclusão, cópia dos pareceres e relatórios adotados, consoante programa de integridade da estatal (v. peça 196).

48. Em resposta, a ECT encaminhou o Relatório Técnico 63974160 (peça 197), elaborado pela Comissão Especial de Licitação com base nas informações disponibilizadas pela área de riscos dos Correios. O exame contemplou elementos de reputação, histórico de irregularidades e potenciais conflitos de interesse das empresas Cálix, Filadélfia, Puxe e Jotacom. A Comissão concluiu que a documentação analisada não sinalizava ilegalidade, irregularidade ou incompatibilidade dessas empresas com as regras do edital.

49. Com base no exposto, constata-se que a ECT realizou a análise de integridade dos licitantes vencedores, especificamente quanto aos elementos de reputação, histórico de irregularidades e potenciais conflitos de interesses, cumprindo o dever de avaliar a idoneidade das empresas. Nesse procedimento, foi elaborado um parecer conclusivo que examinou possíveis vínculos dos licitantes com escândalos de corrupção. Após a devida apuração, concluiu-se que não foram identificadas informações que apontem para a existência de ilegalidades, irregularidades ou qualquer incompatibilidade que comprometa a participação ou a atuação das empresas envolvidas no certame.

II - Estrutura de fiscalização contratual

50. Em seu Despacho, o Relator assinalou que (peça 195, p. 2):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

> 11. No que se refere à fiscalização, em contratações de tal vulto e de natureza sensível e complexa, o planejamento prévio e a designação tempestiva de fiscais não são meras formalidades, mas elementos essenciais à boa governança e à mitigação de riscos operacionais.

51. Diante disso, esta unidade técnica solicitou, por meio de diligência realizada via *e-mail*, que a ECT indicasse a situação do plano de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos decorrentes da licitação, em atualização ao informado por meio do Ofício 60878810/2025 - GPPI-DCORE, encaminhando o número de gestores e fiscais designados, bem como os procedimentos a serem adotados na fiscalização, na forma do previsto no subitem 26.1 do edital (v. peça 196).

52. Em resposta, a ECT esclareceu que, nos termos do Manual de Licitação e Gestão dos Correios, os fiscais e respectivos suplentes são formalmente designados por portaria específica, após a assinatura do instrumento contratual. É obrigatória a designação de, pelo menos, um fiscal e um suplente, podendo ser designados apoiadores conforme as necessidades da contratação.

53. Quanto à governança da execução contratual, a estatal descreveu a seguinte estrutura:

a) órgão gestor operacional: unidade com competência funcional e conhecimento técnico sobre o objeto contratado, responsável pelo acompanhamento da execução quanto à quantidade, à qualidade, aos preços e aos prazos pactuados. É representada pelo respectivo gestor, na função de gerente corporativo, admitindo-se a indicação de outro órgão mediante entendimento entre as áreas;

b) fiscal de contrato: empregado dos Correios designado por portaria do órgão gestor operacional para fiscalizar a execução contratual. O instrumento de designação identifica os fiscais titulares e seus respectivos suplentes;

c) apoiador de contrato: empregado dos Correios designado por portaria do órgão gestor operacional para auxiliar o fiscal, quando necessário; e

d) órgão gestor administrativo: unidade responsável pela formalização dos atos de gestão contratual e pelo acompanhamento administrativo, com atribuições normatizadas ou especificamente designadas, incluindo a formalização de alterações, prorrogações, atualizações e revisões dos preços pactuados.

54. A ECT acrescentou que essa distribuição de responsabilidades visa também assegurar a segregação de funções no exercício das atividades de gestão e fiscalização contratual.

55. Para complementar os esclarecimentos, a estatal encaminhou o plano de fiscalização da execução dos contratos, juntado à peça 198.

56. Ainda sobre a fiscalização contratual, esta unidade técnica solicitou esclarecimentos acerca dos procedimentos de conferência dos preços faturados dos bens e serviços especializados fornecidos por terceiros, sobre os quais incidirão os honorários cobrados da estatal, com o objetivo de verificar sua compatibilidade com os preços praticados no mercado.

57. Em resposta, a ECT informou que:

a) a conferência dos preços dos bens e serviços especializados observará os critérios e as exigências das cláusulas décima primeira — Comprovantes de Prestação de Serviço — e décima segunda — Liquidação e Pagamento de Despesas — da minuta contratual constante do Apêndice 6 do edital;

b) adicionalmente, será realizada a verificação prévia da compatibilidade dos preços cotados com os valores de mercado, em conformidade com a cláusula quinta — Obrigações da Contratada —, mediante:

b.1) utilização das referências disponíveis no Sistema de Disponibilização de Referências (Siref), da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR);

b.2) realização de cotações de preços junto a outros fornecedores;

b.3) verificação das tabelas dos agentes de veiculação junto ao núcleo de mídia dos Correios; e

b.4) consulta às informações constantes do Cadastro Nacional de Agentes de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

Veiculação de Publicidade (Midiacad), da Secom/PR;

c) o cadastramento no Midiacad exige a apresentação de tabelas de preços em conformidade com a regulamentação vigente.

58. Diante dos esclarecimentos e da documentação apresentados, verifica-se que a ECT dispõe de plano de acompanhamento e fiscalização dos contratos decorrentes da licitação, com definição de responsabilidades e previsão de procedimentos de controle da execução e de verificação da compatibilidade dos preços com os valores de mercado. Esses elementos permitem considerar sanada a pendência relativa ao planejamento e à estrutura de fiscalização contratual, não se identificando irregularidade nesse aspecto, nos limites da documentação examinada. Essa conclusão refere-se à estrutura e aos procedimentos previstos, sem antecipar juízo sobre sua efetividade durante a execução dos futuros contratos.

III - Proporcionalidade dos critérios de julgamento

III.1. Oitiva da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

59. Para melhor sistematização, as respostas da ECT serão analisadas na seguinte ordem: primeiramente, os itens ‘c’ e ‘d’ da oitiva, relativos à inobservância do princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, em razão da adoção do critério de julgamento ‘melhor técnica’ e da limitação do repasse do desconto padrão de agência a 5% - equivalente a um quarto do desconto total; na sequência, os itens ‘a’ e ‘b’, referentes à atuação da Subcomissão Técnica responsável pelo julgamento das propostas.

Item ‘c’ da oitiva: não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT acatou os argumentos apresentados pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, reduzindo o percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total);

Item ‘d’ da oitiva: não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT optou pelo critério de julgamento ‘melhor técnica’, em detrimento do critério ‘técnica e preço’, o qual permitiria fomentar a disputa entre os licitantes e, consequentemente, a obtenção de proposta de preços mais vantajosa para a Administração;

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da economicidade (art. 31 da Lei 13.303/2016).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidade:

60. Quanto à redução do percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total), a ECT argumentou (peça 256):

a) os Correios pautaram sua atuação em estrita observância às orientações emanadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), cuja competência normativa e orientadora confere respaldo técnico e institucional à matéria. Adicionalmente, a definição adotada considerou, de forma criteriosa e motivada, os questionamentos e manifestações formalmente apresentados pelas entidades representativas do setor publicitário, notadamente o Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal (Sinapro/DF), em impugnação protocolada em 7/6/2024, bem como a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) e a Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro), em impugnação apresentada em 21/6/2024. Tais manifestações foram regularmente analisadas e incorporadas ao processo administrativo, observando-se os princípios da legalidade, da motivação, da transparência e da ampla competitividade, de modo que a solução adotada decorreu de avaliação técnica fundamentada e alinhada às diretrizes aplicáveis ao setor, não se tratando de decisão discricionária desprovida de lastro normativo ou de diálogo com os agentes econômicos diretamente afetados;

b) a solução adotada buscou preservar o equilíbrio econômico do modelo contratual, assegurar condições adequadas à execução dos serviços especializados de publicidade e manter a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

atratividade do certame para potenciais licitantes, contribuindo para a ampliação da competitividade e para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

c) a decisão administrativa, à época, foi materializada por meio da Nota Técnica 50414098/2024, que promoveu ajustes no edital e no contrato da Concorrência 1/2023, conforme abaixo:

> EDITAL · 8.2.6.1: exclusão do termo offline ficando em conformidade com o glossário da IN 01/2023 da SECOM/PR. (Não-mídia: Os meios publicitários que não implicam a compra de espaço e/ou tempo em veículos de divulgação, para a transmissão de mensagens a públicos determinados) ·
>
> 14.4.4.5: ajuste conforme errata publicada https://www2.correios.com.br/institucional/licit_compras_contratos/licitacoes/anexos/QST_LCF00001_2023_132404.pdf ·
>
> 14.4.4.13 - correção do número R$ 5.700.000,00 excluindo os zeros excedentes
>
> CONTRATO ·
>
> 9.2 e 9.3.1: adequação do percentual fixo em 1/4 (um quarto), conforme orientação da SECOM para o retorno ao que constou no edital publicado em 02/01/2024.

d) as alterações promovidas evidenciam que a Administração atuou de forma diligente e responsiva aos questionamentos apresentados, promovendo os ajustes considerados tecnicamente pertinentes e compatíveis com as orientações da Secom/PR;

e) o desconto padrão integra a sistemática de remuneração tradicional das agências de propaganda, associada aos serviços de planejamento, negociação, gestão e operacionalização da veiculação de mídia, conforme previsto na legislação aplicável e nas práticas consolidadas do setor:

> Art. 11. A comissão, que constitui a remuneração dos Agenciadores de Propaganda, bem como o desconto devido às Agências de Propaganda serão fixados pelos veículos de divulgação sobre os preços estabelecidos em tabela.
>
> Parágrafo único. Não será concedida nenhuma comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa física ou jurídica que não se enquadre na classificação de Agenciador de Propaganda ou Agências de Propaganda, como definidos na presente Lei.

f) o art. 11 da Lei 4.680/1965 contempla a remuneração das agências de publicidade por meio de comissão e descontos vinculados à intermediação entre anunciantes e veículos de divulgação, constituindo importante referência normativa para a estruturação dos modelos remuneratórios tradicionalmente adotados no setor publicitário brasileiro;

g) o referido mecanismo remuneratório não se limita à mera atividade de veiculação das peças publicitárias, abrangendo um conjunto de atividades técnicas especializadas indispensáveis ao adequado planejamento, execução e monitoramento das ações de comunicação. Entre essas atividades incluem-se o planejamento e a estratégia de mídia, a negociação com veículos de comunicação, o acompanhamento da execução das campanhas e a avaliação de seus resultados, serviços expressamente previstos no 'Apêndice 6 – Minuta de Contrato' do Edital;

h) o modelo contratual adotado pelos Correios buscou contemplar, de forma integrada, a remuneração dos serviços inerentes à execução das ações publicitárias, observando as referências normativas aplicáveis e as práticas consolidadas do mercado. Tal estrutura mostra-se compatível com a natureza dos serviços contratados, contribuindo para a adequada gestão dos recursos destinados à comunicação institucional e mercadológica, bem como para a obtenção de resultados alinhados aos objetivos da contratação; e

i) o modelo contratual adotado contempla a remuneração integrada dos serviços inerentes à execução das ações publicitárias, assegurando não apenas a conformidade normativa, mas também a eficiência, economicidade e o adequado retorno dos resultados das ações publicitárias.

61. Quanto à opção pelo critério de julgamento 'melhor técnica', em detrimento do critério 'técnica e preço', a ECT argumentou (peça 256):

a) a adoção do critério de julgamento 'melhor técnica' decorreu de decisão administrativa devidamente motivada e amparada no ordenamento jurídico aplicável, inserindo-se no âmbito da discricionariedade técnica conferida à Administração Pública para definir, à luz das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

características do objeto, o critério mais adequado à seleção da proposta apta a atender ao interesse público. Tal prerrogativa encontra respaldo no art. 31 da Lei 13.303/2016 e no art. 10 da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, que reconhecem a possibilidade de adoção de critérios de julgamento compatíveis com a natureza e a complexidade dos serviços a serem contratados;

b) no caso concreto, a escolha do critério de 'melhor técnica' decorreu de avaliação técnica criteriosa acerca das particularidades do objeto licitado, notadamente por se tratar de serviços publicitários de natureza essencialmente intelectual, estratégica e criativa, cuja efetividade está diretamente associada à capacidade técnica das contratadas de desenvolver soluções de comunicação capazes de atender aos objetivos institucionais da empresa. Nessa perspectiva, a aferição da vantajosidade da contratação não se restringe a aspectos meramente econômicos, mas exige a consideração preponderante da qualidade técnica das propostas, tendo em vista a complexidade do objeto e os impactos esperados das ações de comunicação na consecução dos resultados institucionais;

c) a opção adotada pelos Correios, ademais, não constitui prática isolada ou dissociada dos parâmetros observados por outras entidades da Administração Pública e empresas estatais. Conforme demonstram os editais publicados por órgãos e empresas de relevante porte institucional, a exemplo do Serpro, Ministério das Comunicações (MCOM), Banco do Brasil e da própria Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), o critério de 'melhor técnica' tem sido amplamente empregado em contratações de serviços publicitários, justamente em razão da predominância do componente intelectual e da necessidade de privilegiar a excelência técnica das soluções apresentadas:

Empresas	Critério de Julgamento	Ano licitação
Serpro	Melhor técnica	2024
MCOM	Melhor técnica	2024
Banco do Brasil	Melhor técnica	2023
Petrobras	Técnica e preço	2022
Secom	Melhor técnica	2021
Caixa Econômica Federal	Técnica e preço	2021

d) a jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, inclusive desse Tribunal, reconhece a legitimidade da adoção de critérios de julgamento predominantemente técnicos em contratações de natureza intelectual, desde que a escolha esteja devidamente fundamentada e demonstre aderência às características do objeto licitado, requisitos que foram integralmente observados no presente certame;

e) a adoção do critério de julgamento 'melhor técnica' encontra respaldo na legislação aplicável, mostra-se adequadamente fundamentada e guarda consonância com práticas observadas em contratações de objeto semelhante realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública e por empresas estatais. A escolha realizada pelos Correios decorreu das características específicas dos serviços a serem contratados e da necessidade de privilegiar a qualidade técnica das soluções propostas, em consonância com o interesse público perseguido pela contratação;

f) o edital estabeleceu parâmetros objetivos para a apresentação e avaliação das propostas de preços, incluindo limites percentuais aplicáveis aos honorários e demais componentes econômicos da contratação. Tais mecanismos contribuíram para assegurar a competitividade do certame, a observância da isonomia entre os licitantes e a busca pela contratação mais vantajosa para a Administração. Dessa forma, os aspectos econômicos da disputa permaneceram submetidos a critérios objetivos de controle e comparação, ao mesmo tempo em que se conferiu maior relevância à avaliação técnica, em razão da natureza predominantemente intelectual e estratégica dos serviços licitados, em conformidade com as disposições do art. 31 da Lei 13.303/2016;

g) a contratação de serviços de publicidade insere-se no contexto estratégico da Empresa, conforme evidenciado no Relatório Técnico SEI 41425360, que subsidia a tomada de decisão quanto à contratação de agências de propaganda. No referido relatório, a atividade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

publicitária constitui instrumento essencial para a divulgação de produtos e serviços e para a construção e manutenção da imagem institucional, devendo estar alinhada à identidade corporativa, aos objetivos estratégicos e aos desafios organizacionais dos Correios;

h) a publicidade é indispensável para a conexão com o público-alvo, contribuindo para o fortalecimento da marca, a ampliação da competitividade e a mitigação de riscos relacionados à perda de relevância no mercado. Nesse sentido, a contratação de agências de propaganda não se configura como atividade acessória, mas como elemento estruturante para o cumprimento da missão institucional e dos objetivos estratégicos, especialmente em cenário competitivo e de transformação do setor postal;

i) atualmente, as ações de comunicação são executadas por meios próprios, com limitações quanto à abrangência e à capacidade de planejamento e execuções integradas das estratégias de comunicação, o que evidencia a necessidade de contratação estruturada de serviços de publicidade. Sem publicidade, o esforço para se manter relevante no mercado é maior;

j) em alinhamento com as melhores práticas de governança e às recomendações dessa Corte de Contas, encontra-se em estruturação cronograma estimado para eventual realização de novo certame, contemplando, dentre outras etapas, a possibilidade de realização de consulta pública destinada à coleta de contribuições sobre a minuta do edital. A iniciativa decorre de política permanente de aprimoramento institucional e não representa reconhecimento de irregularidade ou insuficiência do procedimento atualmente analisado; e

k) além disso, a medida tem por objetivo mitigar riscos de impugnações e questionamentos futuros, ainda que implique ampliação do prazo global do certame, estimado entre 11 e 12 meses, considerando a complexidade da contratação de serviços de publicidade de grande vulto. Desse modo, eventual deliberação que contemple medidas de caráter prospectivo permitirá não apenas o aperfeiçoamento dos procedimentos futuros, mas também a preservação da continuidade das ações de comunicação, sem prejuízo à Administração.

Análise:

62. Antes de proceder à análise das alegações apresentadas pela ECT para os pontos, cumpre tecer considerações sobre a juntada, aos presentes autos - peças 231 a 235, de documentação, tarjada como sigilosa, encaminhada pela Associação dos Procuradores dos Correios - APECT, tratando de informações oriundas de procedimento em tramitação perante o Ministério Público do Trabalho - MPT, relacionadas à contratação de serviços de publicidade em exame.

63. Inicialmente, a APECT, por meio do documento acostado à peça 231, informou ter sido habilitada em um procedimento instaurado perante o MPT para apurar condições laborais e assédio institucional na ECT. A Associação destacou que, ao identificar a convergência temática entre alguns documentos juntados àquele procedimento e a presente representação, decidiu submeter as informações à análise desta unidade técnica e do Ministro Relator.

64. O procedimento noticiado pela APECT versa sobre denúncia de assédio moral institucional formulada por empregada da ECT. A denunciante sustenta (peça 232, p. 1) que sofreu retaliações após defender, com base na Lei 13.303/2016, a aplicação de um percentual de repasse mais vantajoso à estatal em contrato de publicidade a ser firmado no âmbito da Concorrência 1/2023 (50% do desconto-padrão de agência, em vez de 25%). Segundo o relato, as retaliações teriam se intensificado após impugnações de entidades do setor publicitário ao certame.

65. Em resumo, a denunciante informa ao MPT que (peça 232, p. 26-27 e 222):

a) no primeiro semestre de 2024, foi convidada a colaborar com a Concorrência 1/2023, liderando a elaboração da proposta técnica e comercial mais vantajosa para a ECT, propondo o repasse de 1/2 (10%) do desconto padrão de agência, com base em contratos públicos análogos, especialmente aquele firmado pela Petrobras, no qual esse percentual foi praticado;

b) a proposta enfrentou impugnação de entidades representativas do mercado publicitário, que defendiam o retorno ao repasse de 1/4 (5%) do desconto padrão, previsto na minuta de edital anterior;

c) a ECT enviou consulta à Secom/PR quanto ao tema, que emitiu parecer orientando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

pelo retorno ao repasse previsto anteriormente (1/4, ou 5%);

d) essa orientação apresenta inconsistências e extrapola a competência legal da Secom/PR, pois essa não possui atribuição normativa para definir estratégias de precificação em licitações de empresas públicas, conforme os Decretos 11.362/2023 e 6.555/2008;

e) ao contrário do alegado pela Secom/PR em seu parecer, a atuação institucional ou mercadológica da empresa contratante não altera, por si, os parâmetros de precificação ou repasse do desconto-padrão; ademais, a Petrobras não tem atuação mercadológica e nem desafios maiores que a ECT, além disso as empresas contratadas pela Petrobras para prestação dos serviços de publicidade são de excelente porte, o que denota que as licitantes se sentiram atraídas mesmo que o repasse mínimo do desconto padrão de agência fosse de 10%;

f) a servidora manteve firme posição técnica em favor da proposta mais vantajosa à administração, que é de 1/2 (10%) do desconto padrão de agência, com fundamento nos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, vantajosidade, eficiência e economicidade, previstos na Lei 13.303/2016;

g) a servidora informou ao gestor sobre falhas graves na avaliação das propostas pela Subcomissão Técnica, composta apenas por jornalistas sem experiência comprovada em publicidade; e

h) desde sua manifestação técnica contrária ao retorno ao repasse de 1/4 do desconto padrão passou a sofrer retaliações da empresa, fato que a levou a fazer a denúncia junto ao MPT.

66. Ainda conforme o relatado pela servidora ao MPT, no contrato de publicidade vigente entre 2013 e 2017, a ECT previu o repasse de apenas 5% do desconto-padrão de agência, montante que totalizou R$ 15.506.673,30. A denunciante sustenta que, caso o percentual de repasse tivesse sido fixado em 10%, o valor auferido pela estatal teria alcançado R$ 31.013.346,60, resultando em um incremento de R$ 15.506.673,30 em favor da empresa.

67. Delimitado esse contexto, é importante ressaltar que os argumentos apresentados pela denunciante e os elementos documentais coligidos no procedimento em trâmite perante o Ministério Público do Trabalho, embora não possuam, por si sós, o condão de constituir prova definitiva das irregularidades alegadas, revestem-se de valor indiciário relevante. Tais informações, portanto, podem ser utilizadas de forma subsidiária e complementar na análise de mérito da presente representação, servindo como subsídio para o aprofundamento da instrução processual e para a verificação da consistência dos atos preparatórios da Concorrência 1/2023, especialmente no que tange à motivação técnica e à economicidade da contratação.

68. Feitas essas considerações preliminares, passa-se à análise das alegações apresentadas pela ECT para as irregularidades tratadas nos itens ‘c’ e ‘d’ da oitiva, que versam sobre a inobservância do princípio da economicidade (art. 31 da Lei 13.303/2016) decorrente da adoção do critério ‘melhor técnica’ e da fixação do repasse do desconto padrão de agência em 5% (correspondente a um quarto do desconto total).

69. Em síntese, a ECT sustentou que a redução do percentual de repasse do desconto-padrão de agência de 10% para 5% resultou de decisão motivada, respaldada pela orientação da Secom/PR e pela análise das impugnações apresentadas por entidades representativas do setor publicitário, buscando preservar o equilíbrio econômico do modelo remuneratório, a adequada execução dos serviços, a atratividade do certame e a competitividade. Em relação ao critério de julgamento, afirmou que a opção por ‘melhor técnica’ se insere no âmbito da discricionariedade administrativa e se justifica pela natureza predominantemente intelectual, estratégica e criativa dos serviços de publicidade, cuja vantajosidade não poderia ser aferida apenas sob a perspectiva econômica. Acrescentou que essa escolha encontra paralelo em contratações similares promovidas por outros órgãos e entidades públicas e que os aspectos econômicos permaneceram sujeitos a controle, diante dos limites objetivos estabelecidos no edital para os honorários e os demais componentes da remuneração contratual.

70. As alegações apresentadas pela ECT não afastam as falhas relacionadas à modelagem econômica da Concorrência 1/2023. Embora a adoção do critério de julgamento ‘melhor técnica’ e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

a definição do percentual de repasse do desconto-padrão de agência estejam inseridas, em alguma medida, no espaço de decisão da entidade contratante, essa discricionariedade não é absoluta. Seu exercício deve estar amparado em motivação técnica concreta, análise comparativa das alternativas disponíveis e demonstração de que a solução escolhida é compatível com os princípios da economicidade, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016.

71. No caso em exame, as duas decisões estão diretamente relacionadas. Ao adotar o critério 'melhor técnica', a ECT retirou da competição o componente econômico da contratação e passou a definir previamente os seus parâmetros remuneratórios. Em seguida, embora sua própria área técnica tivesse proposto o repasse de 10% do valor da tabela de preços dos veículos de divulgação - equivalente à metade do desconto-padrão de agência -, a estatal reduziu esse percentual para 5%, correspondente a apenas um quarto do desconto-padrão. Como resultado, adotou-se uma modelagem na qual não houve competição efetiva pelo preço e, simultaneamente, foi afastada a alternativa que proporcionaria maior retorno econômico direto à ECT.

72. Quanto ao item 'c' da oitiva, a ECT sustenta que a redução do percentual de repasse de 10% para 5% observou as orientações da Secom/PR, considerou as impugnações apresentadas por entidades representativas do setor e procurou preservar o equilíbrio do modelo remuneratório, a atratividade do certame e a qualidade dos serviços. Esses argumentos, contudo, não demonstram que a alteração tenha representado a solução economicamente mais vantajosa para a estatal.

73. Inicialmente, o fato de a ECT ter submetido a matéria à Secom/PR não afasta a responsabilidade pela modelagem econômica da contratação. A própria Secom/PR, ao responder à oitiva deste Tribunal, afirmou que sua manifestação se restringiu ao exame da conformidade normativa da alternativa apresentada, sem caráter vinculante e sem substituição da avaliação técnica, econômica e administrativa atribuída à entidade contratante. Reconheceu, ainda, que a definição dos percentuais, das condições econômicas e dos critérios licitatórios permaneceu sob responsabilidade da ECT.

74. Assim, ainda que a manifestação da Secom/PR pudesse ser considerada elemento instrutório relevante, ela não eximia a ECT de elaborar avaliação própria sobre a economicidade da solução. Cabia à estatal demonstrar, mediante dados objetivos, por que o repasse de 5% seria preferível àquele de 10% anteriormente proposto por sua equipe técnica, inclusive com a quantificação dos efeitos financeiros esperados, a avaliação dos impactos sobre a competitividade e a comparação dos benefícios e custos associados a cada alternativa.

75. A Nota Técnica 50414098/2024 (peça 68, p. 92-94), mencionada pela ECT, tampouco supre essa lacuna. Conforme exposto na manifestação da estatal, o documento registrou a alteração das cláusulas contratuais para o restabelecimento do percentual de um quarto do desconto-padrão, além de outros ajustes redacionais e materiais no edital. O registro formal da modificação, entretanto, não se confunde com a demonstração de sua vantajosidade econômica. A defesa não evidencia que a nota técnica tenha apresentado estudo quantitativo ou análise comparativa capaz de justificar a renúncia à parcela adicional do desconto que poderia ser revertida à ECT.

76. Também não basta afirmar que o percentual de 5% é compatível com a legislação e com a sistemática tradicional de remuneração das agências de propaganda. A controvérsia não reside na legalidade abstrata do desconto-padrão nem no reconhecimento de que ele remunera atividades especializadas de planejamento, negociação, gestão e acompanhamento das campanhas. O ponto central consiste em saber se, nas circunstâncias concretas da Concorrência 1/2023, a fixação do repasse em 5% representava a alternativa mais econômica para a ECT.

77. A conformidade do modelo com o art. 11 da Lei 4.680/1965 demonstra apenas que o desconto-padrão constitui forma admitida de remuneração das agências. Não demonstra, por si só, que a estatal estivesse impedida de negociar parcela maior do desconto, nem que o repasse de 10% inviabilizaria a adequada remuneração das futuras contratadas. A própria possibilidade de negociação de parte desse desconto, observados os parâmetros setoriais, confirma a necessidade de avaliar qual percentual melhor atenderia ao interesse econômico do anunciante público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

78. Sob esse aspecto, o precedente da Petrobras assume especial relevância. A contratação daquela estatal, estimada em R$ 375 milhões, possuía dimensão econômica semelhante à da Concorrência 1/2023, estimada em R$ 380 milhões, e permitiu a disputa do percentual de repasse entre 5% e 10%. Ao final, as duas licitantes vencedoras ofereceram o percentual máximo de 10%, demonstrando que esse patamar não inviabilizou a participação de agências de grande porte nem impediu a conclusão do certame.

79. A comparação não pretende afirmar que modelos adotados por entidades distintas devam ser automaticamente reproduzidos. As peculiaridades de cada contratação podem justificar soluções diferentes. Para tanto, contudo, é indispensável que essas diferenças sejam identificadas e tenham seus efeitos técnicos e econômicos concretamente demonstrados. No caso, a ECT não apresentou elementos suficientes para comprovar que sua contratação possuía características capazes de tornar inadequado o percentual de 10% praticado pela Petrobras ou de justificar a redução para 5%.

80. Ao contrário, a justificativa apresentada pela Secom/PR, posteriormente acolhida pela ECT, apoiou-se em considerações genéricas sobre diferenças entre a comunicação institucional e mercadológica das empresas, bem como na suposta necessidade de aumentar a atratividade do certame. Não foi apresentada, porém, demonstração objetiva da relação entre essas circunstâncias e o percentual de repasse do desconto-padrão, tampouco avaliação que indicasse quantas agências deixariam de participar caso fosse mantido o percentual de 10%.

81. A alegação de que a redução seria necessária para atrair empresas de maior porte também não encontra suporte suficiente nos elementos dos autos. A Propeg Comunicação S.A. e a Ogilvy & Mather Brasil Comunicação participaram tanto da licitação da Petrobras, na qual foi admitido repasse de até 10%, quanto da Concorrência 1/2023 da ECT. Ambas foram vencedoras no certame da Petrobras e compareceram à licitação dos Correios, embora tenham sido desclassificadas na etapa técnica. Essa circunstância enfraquece a premissa de que o percentual de 10%, por si só, afastaria agências relevantes ou impediria uma competição técnica de alto nível.

82. Além disso, a Concorrência 1/2023 contou com 37 licitantes, número que, ao menos em princípio, revela expressiva participação do mercado. Não foram apresentados estudos, sondagens ou dados empíricos demonstrando que a manutenção do repasse de 10% reduziria significativamente essa participação. A invocação abstrata da atratividade, desacompanhada de avaliação concreta do mercado, não constitui fundamento suficiente para afastar uma alternativa que, em termos diretos, asseguraria maior retorno financeiro à estatal.

83. Os elementos encaminhados pela APECT, embora não constituam prova autônoma e definitiva da irregularidade, reforçam a necessidade dessa análise. Segundo o relato apresentado ao MPT, a proposta de repasse de 10% teria sido formulada pela própria área técnica da ECT com apoio em contratações públicas comparáveis. A denunciante também informou que, no contrato de publicidade vigente entre 2013 e 2017, o repasse de 5% resultou no recebimento de R$ 15.506.673,30 pela estatal e que, caso o percentual fosse de 10%, o montante alcançaria R$ 31.013.346,60, com acréscimo de igual valor em favor da empresa. Tais informações possuem caráter subsidiário, mas evidenciam a materialidade econômica da escolha e reforçam a necessidade de motivação especialmente robusta para a redução do percentual.

84. Cumpre ressaltar que a análise não conduz à conclusão de que todo contrato de publicidade deva obrigatoriamente adotar repasse de 10%. O vício está em a ECT ter abandonado uma solução economicamente mais favorável, anteriormente proposta por sua própria equipe técnica e respaldada em contratação comparável, sem apresentar estudo consistente que demonstrasse que o ganho adicional seria superado por benefícios concretos decorrentes da redução do percentual.

85. Também não merecem acolhimento as alegações apresentadas quanto ao item ‘d’ da oitiva. A Lei 12.232/2010 admite, para a contratação de serviços de publicidade, os critérios de ‘melhor técnica’ e de ‘técnica e preço’. O art. 10 da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, por sua vez, reconhece a discricionariedade da entidade contratante, mas exige que a opção seja fundamentada de acordo com as características de cada critério. Não é suficiente, portanto,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

demonstrar que o critério escolhido é juridicamente permitido; deve-se justificar por que ele é o mais adequado às circunstâncias concretas da contratação.

86. A ECT sustenta que os serviços de publicidade possuem natureza intelectual, estratégica e criativa e que, por essa razão, a qualidade técnica deveria prevalecer sobre os aspectos econômicos. Essa fundamentação, todavia, é excessivamente genérica. O conteúdo intelectual e criativo está presente, em maior ou menor intensidade, em toda contratação de serviços publicitários abrangida pela Lei 12.232/2010. Se essa característica fosse suficiente, isoladamente, para justificar a 'melhor técnica', o critério de 'técnica e preço', igualmente autorizado pela legislação e disciplinado pela IN Secom/PR 1/2023, teria aplicação meramente residual ou praticamente inexistente.

87. A motivação exigida deveria ter enfrentado comparativamente as duas alternativas e demonstrado por que, especificamente na Concorrência 1/2023, a consideração do preço prejudicaria a qualidade ou a efetividade dos serviços. Seria necessário explicitar, por exemplo, quais características extraordinárias do objeto exigiriam a prevalência absoluta da técnica; quais riscos decorreriam da inclusão do componente econômico; por que esses riscos não poderiam ser controlados mediante pontuação mínima, pesos adequados ou outros critérios objetivos; e quais benefícios adicionais seriam alcançados pela exclusão da disputa de preços. Esses elementos não foram demonstrados pela estatal.

88. A referência a outras contratações que também utilizaram a 'melhor técnica' não supre a insuficiência da motivação. A prática de outros órgãos pode constituir elemento comparativo, mas não substitui a análise das particularidades da contratação. Ademais, a própria relação apresentada pela ECT revela que Petrobras e Caixa Econômica Federal adotaram 'técnica e preço', evidenciando que a natureza intelectual dos serviços de publicidade não impede a utilização do componente econômico por empresas estatais de grande porte.

89. A experiência da Petrobras é particularmente significativa porque seu certame, além de possuir valor estimado próximo ao da Concorrência 1/2023, permitiu a competição do percentual de repasse do desconto-padrão e culminou na obtenção do percentual de 10%. Esse resultado indica que é possível preservar a avaliação técnica das propostas e, simultaneamente, promover competição econômica capaz de ampliar a vantajosidade da contratação.

90. Tampouco procede a alegação de que os limites máximos de honorários e os demais parâmetros econômicos fixados no edital seriam suficientes para assegurar a competição de preços. No julgamento por 'melhor técnica', esses limites funcionam essencialmente como condições de aceitabilidade das propostas, mas não atribuem vantagem competitiva ao licitante que ofereça condições econômicas mais favoráveis. Uma vez atendidos os parâmetros máximos, a classificação decorre exclusivamente da avaliação técnica.

91. Há, portanto, diferença substancial entre controlar preços mediante a fixação prévia de limites e permitir que as licitantes disputem economicamente a contratação. No primeiro caso, a Administração apenas impede que sejam ultrapassados os valores previamente estabelecidos. No segundo, cria-se incentivo para que os concorrentes ofereçam percentuais mais vantajosos, inclusive quanto à reversão de parte do desconto-padrão, sem que isso necessariamente elimine a exigência de qualidade técnica.

92. O art. 36 da IN Secom/PR 1/2023 confirma essa possibilidade ao prever que, nas licitações de publicidade por 'técnica e preço', a proposta econômica pode contemplar honorários, descontos e o percentual de repasse correspondente à reversão de parcela do desconto-padrão de agência. A escolha do critério 'melhor técnica' retirou da disputa justamente os componentes para os quais o normativo admite competição econômica.

93. Também não se questiona, em abstrato, a importância estratégica da publicidade para a divulgação de produtos e serviços, o fortalecimento da marca e a manutenção da presença da ECT no mercado. A relevância do objeto, contudo, não afasta o dever de economicidade. Ao contrário, considerando o valor estimado de R$ 380 milhões para os primeiros doze meses, a importância e a materialidade da contratação exigiam motivação ainda mais consistente quanto à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

forma pela qual seriam conciliadas qualidade técnica, eficiência econômica e sustentabilidade financeira.

94. A gravidade da falha é acentuada pela situação econômico-financeira da estatal. Conforme as demonstrações contábeis da ECT, a empresa apurou prejuízo líquido de R$ 2.591.248.000,00 no exercício de 2024, valor que se agravou substancialmente em 2025, quando o resultado líquido negativo alcançou R$ 8.457.793.000,00 (v. peças 277, p. 4; e 278, p. 4).

95. Em consulta complementar, constatou-se que, em 2/6/2026, o próprio TCU divulgou análise sobre a reestruturação dos Correios, destacando riscos fiscais, orçamentários, de liquidez e de dependência de aportes do Tesouro Nacional, além de redução sistemática das receitas e fragilidades nas premissas econômico-financeiras e nos mecanismos de acompanhamento do plano de reestruturação. Esse quadro confirma que a situação financeira da empresa permanece sensível e exige especial rigor na avaliação da economicidade de despesas de elevada materialidade (*link*: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-de-contas-da-uniao-analisa-reestruturacao-dos-correios; acesso em 5/10/2026).

96. A situação financeira deficitária não impede, por si só, a realização de investimentos em publicidade, sobretudo quando vinculados a objetivos institucionais e comerciais legítimos. Impõe, entretanto, um padrão reforçado de motivação, planejamento e seletividade na alocação de recursos. Quanto mais restrita a capacidade financeira da estatal, maior deve ser a preocupação com a comparação entre alternativas e com a maximização do retorno econômico de cada contratação.

97. Nesse contexto, não se mostra compatível com o princípio da economicidade a adoção de uma modelagem que, simultaneamente, eliminou a competição pelo preço e reduziu de 10% para 5% o repasse do desconto-padrão, sem estudo robusto demonstrando que essas escolhas proporcionariam benefícios técnicos ou concorrenciais superiores à perda econômica potencial. A opção administrativa privilegiou uma expectativa não quantificada de atratividade e excelência técnica, sem demonstrar os ganhos concretos que justificariam o afastamento de solução mais favorável financeiramente.

98. A circunstância de o critério de 'melhor técnica' e o percentual de 5% serem juridicamente admissíveis, quando considerados abstratamente, não resolve a questão. O controle exercido por este Tribunal não se limita à verificação da existência de autorização normativa, alcançando também a consistência da motivação, a racionalidade da escolha administrativa e sua aderência à economicidade. Uma alternativa pode ser formalmente permitida e, ainda assim, revelar-se inadequadamente motivada ou incompatível com o interesse econômico da entidade nas circunstâncias do caso concreto.

99. Também não se desconhece que a eventual adoção do critério 'técnica e preço' ou do repasse de 10% deveria ser acompanhada de análise sobre a sustentabilidade da remuneração das agências e sobre a preservação da qualidade dos serviços. Ocorre que essa análise deveria ter sido realizada antes da definição da modelagem, com base em dados de mercado e comparações objetivas. Não cabe presumir que o percentual menor aumentaria a qualidade ou a competitividade, especialmente quando contratação comparável demonstra que agências de reconhecido porte participaram e foram contratadas sob condições economicamente mais favoráveis ao anunciante.

100. Diante do exposto, as alegações da ECT quanto aos itens 'c' e 'd' da oitiva devem ser rejeitadas. A estatal não demonstrou, de forma objetiva e circunstanciada, que a redução do repasse do desconto-padrão de agência de 10% para 5% constituía a alternativa mais vantajosa, nem comprovou que a manutenção do percentual inicialmente proposto comprometeria a competitividade, a atratividade ou a qualidade dos serviços.

101. Da mesma forma, a justificativa apresentada para a adoção do critério de julgamento 'melhor técnica' limitou-se essencialmente à natureza intelectual e criativa dos serviços de publicidade, sem promover a necessária comparação com o critério 'técnica e preço' e sem demonstrar por que a introdução da competição econômica seria incompatível com a qualidade pretendida. A fixação de limites máximos de honorários não substitui a disputa de preços, nem assegura que a Administração obtenha as melhores condições econômicas disponíveis no mercado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

102. Resta caracterizada, portanto, a inobservância do princípio da economicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016. A gravidade da irregularidade decorre não apenas da elevada materialidade da Concorrência 1/2023, estimada em R$ 380 milhões para os primeiros doze meses, mas também da crítica situação econômico-financeira da ECT, circunstância que tornava indispensável a adoção de cautela reforçada e a apresentação de motivação especialmente robusta para escolhas capazes de reduzir o retorno financeiro da contratação.

103. Registre-se que a Concorrência 1/2023 permanece administrativamente suspensa desde a conclusão da Quarta Sessão Pública, realizada em 10/6/2025, e que ainda não foram celebrados os contratos dela decorrentes. Essa circunstância, embora impeça a consolidação imediata dos efeitos das irregularidades identificadas, não elimina a necessidade de correção da modelagem econômica adotada.

104. Conforme será demonstrado adiante, no exame dos itens ‘a’ e ‘b’ da oitiva, a inobservância do princípio da economicidade não constitui ocorrência isolada. Às deficiências verificadas na modelagem econômica somam-se falhas relacionadas à composição e à atuação da Subcomissão Técnica, notadamente a participação, durante parte do procedimento, de membro que não preenchia requisito normativo, e a realização de discussões coletivas sobre o teor das propostas, em desacordo com a exigência de julgamento individualizado. Consideradas em conjunto, essas ocorrências comprometem aspectos estruturantes da Concorrência 1/2023.

105. Isso não significa, contudo, que a anulação imediata do certame constitua, nas circunstâncias concretas, a única providência apta a resguardar o interesse público. A ECT informou que não dispõe de contrato ativo de publicidade desde 2022 e que as ações de comunicação vêm sendo executadas por meios próprios, com limitações de abrangência e de capacidade de planejamento e execução integrada. A estatal também ressaltou a necessidade de comunicar as medidas relacionadas ao seu plano de reestruturação e apontou que a invalidação integral do procedimento poderá produzir relevantes repercussões administrativas e operacionais, especialmente quanto à continuidade das ações de comunicação institucional e mercadológica.

106. A prolongada ausência de contratação, associada ao período de suspensão da Concorrência 1/2023 e à necessidade de continuidade das ações de comunicação da empresa, recomenda que a medida corretiva seja calibrada segundo os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da proteção do interesse público. Nesse contexto, mostra-se possível admitir a celebração dos contratos decorrentes do certame em caráter estritamente transitório, condicionando sua vigência à conclusão de nova licitação para o mesmo objeto, a ser promovida no prazo máximo de 240 dias, devidamente corrigida nos pontos irregulares e estruturada de forma a prevenir os riscos identificados nestes autos.

107. Essa solução não afasta o reconhecimento das irregularidades, não convalida os vícios da Concorrência 1/2023 nem autoriza a execução prolongada dos contratos dela decorrentes. Trata-se de providência excepcional de transição, destinada a conciliar, de um lado, a necessidade de substituição da modelagem e do julgamento considerados irregulares e, de outro, a continuidade temporária das ações de comunicação da estatal até a conclusão de procedimento licitatório regular.

108. O prazo de 240 dias mostra-se adequado para imprimir urgência à correção das falhas sem desconsiderar a complexidade técnica e procedimental da contratação de serviços de publicidade. Embora a ECT tenha estimado entre onze e doze meses para a realização de nova licitação, a existência de estudos, documentos preparatórios e experiência administrativa acumulada na Concorrência 1/2023 permite que parte relevante desses elementos seja aproveitada, desde que revista e ajustada às conclusões desta instrução. O prazo reduzido também se justifica pelo caráter temporário e excepcional da autorização para execução dos contratos oriundos do atual certame.

109. No novo procedimento, a ECT deverá promover avaliação comparativa, concreta e circunstanciada dos critérios de julgamento admitidos pela legislação, demonstrando a solução capaz de conciliar a qualidade técnica dos serviços com a efetiva competição econômica. Deverá, igualmente, reexaminar a modelagem relativa ao desconto-padrão de agência, de modo a permitir que a disputa entre as licitantes revele as condições efetivamente disponíveis no mercado, inclusive

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

quanto ao percentual de repasse à estatal, ou apresentar fundamentação técnica e econômica robusta para eventual solução distinta.

110. Conclui-se, portanto, pela rejeição das alegações da ECT quanto aos itens 'c' e 'd' da oitiva, uma vez que a estatal não demonstrou que a redução do repasse do desconto-padrão de agência de 10% para 5% representava a alternativa mais vantajosa, nem justificou suficientemente a adoção do critério 'melhor técnica' em detrimento de modelagem que contemplasse competição econômica. A consequência dessas falhas, entretanto, deve ser concretizada mediante determinação para a realização de novo certame em prazo certo, limitando-se a vigência dos contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Concorrência 1/2023 ao período estritamente necessário à transição para a nova contratação.

Item 'a' da oitiva: descumprimento do art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, uma vez que o Sr. Cleberson Luiz Marcon, na qualidade de membro da Subcomissão Técnica, não detinha a condição de servidor ou empregado público no período de 29/1/2025 a 6/2/2025, tendo, inclusive, firmado a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas relativas ao quesito Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1) em 30/1/2025;

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

111. Em resposta, a ECT argumentou (peça 243):

a) o Sr. Cleberson Luiz Marcon, membro da Subcomissão Técnica, deixou de apresentar vínculo no período mencionado, porém, como pode ser verificado nos autos do processo 53180.042041/2023-63, identificada a situação, a Comissão Especial de Licitação – CEL suspendeu os trabalhos de licitação e solicitou a manifestação do referido membro;

b) diante do ineditismo da situação, a CEL realizou consultas às áreas competentes para o correto encaminhamento do processo de contratação;

c) em 6/2/2025, foi encaminhado o Ofício 55571264/2025 - CEL-Publicidade (peça 245) à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - Secom/PR, questionando o entendimento daquele órgão e solicitando orientações para prosseguimento do processo de contratação. O documento foi reiterado em 18/2/2025 via e-mail (peça 246) e, diante do silêncio da Secom/PR, em 20/2/2025 foi encaminhada uma consulta à área jurídica dos Correios (peça 248);

d) em 21/2/2025, o Departamento Jurídico da ECT emitiu documento, com as seguintes orientações:

> 4. Assim, verifica-se que a IN SECOM/PR nº 1/2023, exige que para se integrante da subcomissão técnica prevista na Lei nº. 12.232/2010, o membro deve ser servidor ou empregado público (inciso II, artigo 41), de modo que é necessário que o consulente diligencie no sentido de verificar se, apesar de exonerado de suas atividades na SECOM, o membro Cleberson Luiz Marcon, mantém vínculo com a administração pública, de modo a manter o requisito estipulado pela própria Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
>
> 5. Pelo exposto, demonstrado o cumprimento da exigência estabelecida pela Secom, não há necessidade de substituição do membro Cleberson Luiz Marcon; sendo que, em caso de não manutenção dos requisitos estabelecidos pela IN SECOM/PR nº 1/2023, necessária será a sua substituição.

e) realizadas as diligências recomendadas, e considerando a nomeação do Sr. Cleberson Luiz Marcon, em 6/2/2025, para atuação no Ministério das Comunicações, a CEL entendeu pelo fim da suspensão e consequente prosseguimento do processo licitatório, nos termos do Despacho exposto à peça 250;

f) a assinatura pela Subcomissão Técnica, em 30/1/2025, da Ata de Reunião 7/2024 (peça 247) se constitui em mero ato formal, que consolida os trabalhos de avaliação das propostas iniciados em 15/10/2024, conforme Ata de Reunião 5/2024 (peça 252);

g) a Ata de Reunião 7/2024 (peça 247) registra a entrega à CEL das 37 propostas técnicas analisadas pela Subcomissão Técnica, indicando que todas as avaliações e discussões necessárias a essa análise e julgamento técnico foram realizadas nos 106 dias passados desde a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

entrega dos invólucros à subcomissão técnica, em 15/10/2024, ou seja, durante o período em que o Sr. Cleberson ocupava posição de servidor público, sendo, a contrassenso, impossível afirmar que a análise e julgamento técnicos possam ter sido realizados entre o dia 29/1/2025, data da exoneração do Sr. Cleberson, e o dia 30/1/2025, data da assinatura da ata, ou seja, apenas 1 dia após a exoneração do servidor;

h) assim, considerando as diligências adotadas e os esclarecimentos expostos, a CEL entende que, s.m.j, haveria formalismo exacerbado no entendimento pela nulidade ou anulação do relatório assinado pelo Sr. Cleberson durante o período de 8 dias entre sua exoneração e nova nomeação; e

i) caso entenda-se pela nulidade ou anulação, em prejuízo ao princípio da economicidade e demais princípios que regem os processos administrativos, a licitação deve retornar ao início, uma vez que o ato questionado se refere ao julgamento das propostas técnicas. Nesse caso, será necessária a elaboração de novo *briefing* para subsidiar a elaboração e apresentação de novas propostas técnicas, o que, na prática, implicaria a emissão de novo edital de licitação, com todos os impactos técnicos, financeiros e estratégicos envolvidos.

Análise:

112. A irregularidade submetida à ECT consiste no descumprimento do art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, segundo o qual constitui requisito para integrar subcomissão técnica, no âmbito das licitações de serviços de publicidade regidas pela Lei 12.232/2010, 'ser servidor ou empregado público'.

113. O fato aqui tratado é incontroverso: o Sr. Cleberson Luiz Marcon, sorteado para compor a Subcomissão Técnica da Concorrência 1/2023 na qualidade de membro sem vínculo com a ECT, foi exonerado, em 29/1/2025, do cargo de Diretor do Departamento de Mídia e Patrocínios da Secretaria de Publicidade e Patrocínios da Secom/PR (peça 208), somente vindo a ser nomeado para novo cargo (Chefe do Serviço de Apoio Administrativo da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações) por ato publicado no DOU de 7/2/2025 (peça 209). Logo, no interregno de 29/1/2025 a 6/2/2025, o então membro da Subcomissão Técnica não ostentava a condição de servidor ou empregado público, em desacordo com o requisito normativo acima transcrito.

114. Também é incontroverso que, nesse período de desvinculação, precisamente em 30/1/2025, o referido membro subscreveu a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas relativas ao quesito Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1), conforme Ata de Reunião 7/2024 (peça 247), documento que formaliza a conclusão da etapa de avaliação responsável por 75% da pontuação técnica do certame.

115. A ECT, em suas razões, não nega a ocorrência material do fato. Sustenta, em síntese: (i) que, identificada a situação, a Comissão Especial de Licitação adotou providências imediatas, suspendendo os trabalhos e promovendo consultas à Secom/PR e ao seu Departamento Jurídico; (ii) que a assinatura da ata em 30/1/2025 foi ato de natureza meramente formal, consolidando avaliações realizadas ao longo dos 106 dias anteriores, período em que o membro detinha regular vínculo público; e (iii) que a declaração de nulidade implicaria retorno do certame ao início, com ofensa aos princípios da economicidade, da eficiência e da proporcionalidade.

116. A exigência de vínculo público para integrar a Subcomissão Técnica não constitui formalidade vazia. O art. 10 da Lei 12.232/2010 estabelece regras específicas para a composição desse colegiado, inclusive a exigência de que pelo menos um terço dos integrantes não mantenha vínculo funcional ou contratual com o órgão ou entidade responsável pela licitação, com o objetivo de ampliar a pluralidade e a imparcialidade do julgamento. A Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, por sua vez, exige que todos os integrantes sejam servidores ou empregados públicos, buscando assegurar que os avaliadores estejam submetidos aos deveres funcionais e ao correspondente regime de responsabilização. Trata-se, portanto, de requisito relacionado à higidez do julgamento técnico, e não de simples exigência cadastral.

117. Nessa perspectiva, a falha não pode ser qualificada como irrelevante. No período de 29/1/2025 a 6/2/2025, integrou colegiado julgador de certame de elevada materialidade pessoa que,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

naquele intervalo, não se encontrava submetida ao estatuto funcional que a norma pressupõe. A circunstância é objetivamente incompatível com o art. 41, II, da IN Secom/PR 1/2023, e a conclusão de que houve descumprimento normativo é inafastável.

118. Consigne-se, ainda, que incumbia à CEL, como órgão condutor do procedimento, zelar pela permanente manutenção dos requisitos de habilitação dos membros da subcomissão técnica ao longo de todo o certame - e não apenas no momento do sorteio. A verificação contínua desses requisitos é dever de ofício, decorrente dos princípios da legalidade e da autotutela, de modo que a ausência de rotina de monitoramento revela fragilidade de controle interno que merece registro.

119. A ECT argumenta que a assinatura da ata em 30/1/2025 foi ato meramente formal, consolidando avaliações realizadas ao longo dos 106 dias anteriores. Contudo, a assinatura de ata de julgamento é o ato que confere definitividade e vinculação jurídica às notas atribuídas. A subscrição desse documento por quem, naquele momento, não reunia os requisitos normativos para integrar o colegiado constitui vício relevante na formalização do julgamento.

120. Ademais, a alegação de que a CEL agiu com diligência ao consultar a Secom/PR e o seu Departamento Jurídico não elide a irregularidade. Embora a conduta da comissão tenha sido transparente, a manutenção de membro sem vínculo no colegiado, mesmo que por curto período, desrespeitou norma cogente. A responsabilidade pela verificação contínua dos requisitos de habilitação dos membros da subcomissão é dever de ofício da estatal, não podendo ser transferida a terceiros ou justificada pela expectativa de regularização superveniente.

121. A irregularidade, portanto, permanece caracterizada. O Sr. Cleberson Luiz Marcon atuou e subscreveu a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas em período no qual não preenchia o requisito estabelecido no art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023. As providências posteriormente adotadas pela ECT e a superveniente nomeação do integrante para outro cargo público não afastam o vício ocorrido na composição e na atuação da Subcomissão Técnica.

122. A falha também não pode ser considerada isoladamente, pois se soma às irregularidades verificadas na metodologia de julgamento e na modelagem econômica do certame. Esse conjunto de ocorrências impede que os contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Concorrência 1/2023 sejam mantidos pelo prazo originalmente previsto, exigindo a realização de nova licitação com controles permanentes sobre a elegibilidade dos membros da subcomissão técnica.

123. Não obstante, consideradas a ausência de contrato ativo de publicidade desde 2022, as limitações enfrentadas pela ECT na execução de suas ações de comunicação por meios próprios e as repercussões administrativas e operacionais decorrentes de uma descontinuidade ainda mais prolongada, mostra-se proporcional permitir que os contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Concorrência 1/2023 sejam executados apenas em caráter transitório, até a conclusão do novo certame, no prazo máximo de 240 dias.

Item ‘b’ da oitiva: descumprimento do art. 11, §4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, decorrente da realização de discussões coletivas entre os membros da Subcomissão Técnica sobre o teor das propostas técnicas, prática vedada após a fase de nivelamento preliminar, comprometendo o caráter individualizado das avaliações e, consequentemente, a lisura do julgamento e o resultado da licitação;

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 11, §4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

124. Em resposta, a ECT argumentou (peça 255):

a) o processo de avaliação das propostas técnicas foi conduzido com estrita observância da independência dos julgamentos e da autonomia técnica de seus integrantes, preservando-se, em todas as etapas, o caráter individualizado das avaliações;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

b) a análise e o julgamento das propostas foram conduzidos de forma estritamente técnica, imparcial e em conformidade com a legislação aplicável, os normativos pertinentes e as disposições estabelecidas no instrumento convocatório, conforme registrado na Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas – Invólucro 1;

c) o elevado número de licitantes exigiu alto grau de dedicação e comprometimento técnico-profissional da banca avaliadora. Registra-se, a título de exemplificação, que foram analisadas propostas individuais de licitantes contendo mais de 300 páginas. Na oportunidade da conclusão do julgamento das propostas técnicas, os membros da Subcomissão Técnica sugeriram à Comissão de Licitações que era preciso buscar mecanismos para realizar certames desta grandeza e natureza de modo totalmente digitalizado, uma vez que todo o escrutínio das licitantes foi realizado em material físico;

d) de acordo com o consignado na Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas (Invólucro 1), todas as propostas de comunicação publicitária foram analisadas individualmente por cada um dos três membros da Subcomissão Técnica. A dinâmica de trabalho estabelecida foi a seguinte:

d.1) a ECT disponibilizou 'sala-cofre' no 3º andar do edifício-sede do órgão em Brasília/DF. Os trabalhos da Subcomissão Técnica foram realizados em ambiente controlado, destinado exclusivamente à análise das propostas apresentadas no certame;

d.2) a Comissão de Licitação disponibilizou três notebooks na 'sala-cofre'. Cada membro da Subcomissão dispôs de equipamento próprio e realizou, de forma autônoma e independente, a leitura, análise e avaliação das 37 propostas submetidas à apreciação, registrando individualmente suas pontuações e considerações em planilhas específicas individuais;

d.3) as avaliações individuais ocorreram antes da consolidação dos resultados. Cada avaliador formou seu entendimento técnico e atribuiu suas notas de maneira independente. Nas planilhas individuais foram registradas as notas previamente à etapa de consolidação das avaliações;

d.4) após a conclusão da fase individual ocorreu a consolidação das pontuações atribuídas em planilha única específica. Nesse momento, os membros da Subcomissão procederam à conferência dos lançamentos efetuados, à verificação novamente da adequada aplicação dos critérios estabelecidos no edital e ao exame de eventuais divergências identificadas entre as avaliações;

d.5) as interações ocorridas entre os avaliadores não tiveram por objeto a construção coletiva de notas, mas sim, a busca por equacionar, conforme estabelece o edital, pontuações entre os integrantes da banca, que porventura estavam fora da margem dos 20% (Edital de Licitações Correios 1/2023, subitens 9.3.5 e 9.3.5.1). A referência constante na Ata de que 'as pontuações foram verbalizadas e discutidas em cada subquesito' deve ser compreendida à luz do procedimento efetivamente adotado. Essa expressão não significa que as notas tenham sido atribuídas coletivamente;

d.6) as discussões, próprias da dinâmica de funcionamento de uma banca técnica especializada, tiveram caráter exclusivamente técnico e trataram da interpretação dos quesitos e subquesitos avaliados, da aplicação dos critérios previstos no edital e da análise dos resultados obtidos a partir de avaliações já concluídas. A responsabilidade pela atribuição das notas permaneceu integralmente vinculada a cada avaliador, que manteve sua autonomia decisória ao longo de todo o processo;

d.7) as divergências verificadas em determinados quesitos ou subquesitos reforçam a independência técnica dos avaliadores, refletindo percepções profissionais distintas acerca de aspectos específicos das propostas examinadas. Longe de representar irregularidade, tais diferenças evidenciam precisamente a existência de avaliações efetivamente individualizadas;

d.8) conforme reconhecido na própria manifestação do TCU, não houve prejuízo material ao resultado da licitação, tampouco foram identificados indícios de direcionamento, favorecimento, combinação de notas ou conluio entre os membros da subcomissão;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

d.9) após a divulgação das Atas de Julgamento dos Invólucros 1 e 3 e a abertura do respectivo prazo recursal, apenas uma licitante, dentre as 37 participantes do certame, apresentou recurso administrativo relacionado às avaliações realizadas pela Subcomissão Técnica. A reduzida quantidade de questionamentos apresentados demonstra que o julgamento técnico da subcomissão, regrado pelo instrumento convocatório, foi adequado e aceito pelas licitantes;

e) quanto à suposta divergência superior a 20% na atribuição de notas:

e.1) a Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas – Invólucro 1, na página 60, traz a planilha de notas da BCA Propaganda (Agência Um Comunicação). A manifestação do Tribunal alega que os quesitos Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e Não-Mídia possuem divergência na atribuição de nota superior a 20%;

e.2) não está claro no Item 40.2.29 do ofício 22468/2026 – TCU/Seproc quais notas estão divergentes. Portanto, os membros da Subcomissão Técnica realizaram novamente a análise da planilha de notas atribuídas entre os avaliadores e não foram constatadas quaisquer divergências superiores a 20% nas notas individuais dos subquesitos, tampouco nas notas totais. A maior diferença constatada na planilha corresponde à nota total dos quatro subquesitos do 'Avaliador 1' de 50,3 pontos e do 'Avaliador 3' de 41,5 pontos. O Intervalo de diferença entre as notas está inferior a 20%;

e.3) a Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas – Invólucro 1, nas páginas 20-21, traz a planilha de notas da Nacional Comunicação. A manifestação do Tribunal alega que os quesitos Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e Não-Mídia possuem divergência na atribuição de nota superior a 20%;

e.4) não está claro no Item 40.2.29 do ofício 22468/2026 – TCU/Seproc quais notas estão divergentes. Portanto, os membros da Subcomissão Técnica realizaram novamente a análise da planilha de notas atribuídas entre os avaliadores e não foram constatadas quaisquer divergências superiores a 20% nas notas individuais dos subquesitos, tampouco nas notas totais. A maior diferença constatada na planilha corresponde à nota total dos quatro subquesitos do 'Avaliador 1' de 55,5 pontos e do 'Avaliador 3' de 46,5 pontos. O Intervalo de diferença entre as notas está inferior à 20%;

f) a Subcomissão Técnica reafirma que o julgamento das propostas apresentadas foi conduzido com independência, imparcialidade e observância dos critérios estabelecidos no Edital de Licitação dos Correios 1/2023, não havendo elementos que indiquem comprometimento da lisura do procedimento ou do resultado do certame;

g) conforme esclarecido, as avaliações individuais ocorreram antes de qualquer etapa de compartilhamento ou consolidação dos resultados, não havendo elementos que indiquem atribuição conjunta de notas ou comprometimento da autonomia dos avaliadores;

h) ao contrário, os registros produzidos durante os trabalhos demonstram que cada integrante da Subcomissão exerceu sua atividade avaliativa de forma independente, preservando-se a isonomia entre os licitantes, a coerência dos critérios adotados e a integridade do processo de seleção; e

i) por essas razões, no que se refere aos trabalhos da Subcomissão Técnica, solicita-se respeitosamente considerar que não houve afronta à legislação, aos normativos e ao instrumento convocatório do certame.

Análise:

125. A oitiva da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) versou sobre o descumprimento do art. 11, § 4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, em razão da realização de discussões coletivas entre os membros da Subcomissão Técnica sobre o teor das propostas técnicas, prática que compromete o caráter individualizado das avaliações e a lisura do julgamento.

126. A ECT sustenta que o processo foi conduzido com independência e autonomia técnica, que as discussões tiveram caráter estritamente técnico e que não houve prejuízo material ao resultado da licitação. Adicionalmente, contesta a existência de divergências superiores a 20% nas notas atribuídas, alegando que, após reanálise, não foram constatadas discrepâncias que exigissem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

a reavaliação prevista no subitem 9.3.5 do Edital.

127. A Lei 12.232/2010 é clara ao exigir que o julgamento dos quesitos do Plano de Comunicação Publicitária seja realizado de forma individualizada. A finalidade dessa norma é garantir que cada avaliador forme seu juízo de valor com base em sua própria percepção técnica, livre de influências externas ou pressões de outros membros do colegiado.

128. A explicação apresentada pela ECT, contudo, não se harmoniza com a sequência registrada na Ata de Julgamento, segundo a qual os planos foram analisados individualmente, as pontuações foram verbalizadas e discutidas em cada subquesito e, em seguida, lançadas nas respectivas planilhas. A redação do documento contemporâneo aos trabalhos indica, portanto, que a formalização das notas individuais ocorreu depois de sua exposição e discussão entre os avaliadores, o que fragiliza a alegação posterior de que as pontuações já estariam definitivamente registradas antes de qualquer interação coletiva. Essa dinâmica cria risco de influência recíproca na formação das notas e compromete a possibilidade de demonstrar, de maneira rastreável, que cada avaliação foi formada e formalizada de modo efetivamente independente.

129. Ainda nessa linha, verifica-se que esse modelo de discussão coletiva falhou em seu próprio propósito de controle. A ECT insiste, em sua manifestação, que não houve divergências superiores a 20% nas notas atribuídas. Contudo, a análise objetiva dos documentos constantes dos autos desmente essa afirmação.

130. Quanto à divergência nas notas da BCA Propaganda (Agência Um Comunicação), a ECT alega (peça 255, p. 4-5):

> A Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas – Invólucro 01, na página 60, traz a planilha de notas da BCA Propaganda (Agência Um Comunicação). A manifestação do Tribunal alega que os quesitos Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e Não-Mídia possuem divergência na atribuição de nota superior a 20%. Segue tabela questionada:

Quesito 1: Plano de Comunicação Publicitária	**Avaliador 1**	**Avaliador 2**	**Avaliador 3**	**Média**
1.1 – Raciocínio Básico	3,3	3,0	2,5	2,9
1.2 – Estratégia de Comunicação Publicitária	12,0	10,0	9,0	10,3
1.3 – Ideia Criativa	15,0	13,8	12,5	13,8
1.4 – Estratégia de Mídia e não Mídia	20,0	18,8	17.5	18,8
TOTAIS	**50,3**	**45,5**	**41,5**	**45,8**

> Não está claro no Item 40.2.29 do ofício 22468/2026 – TCU/Seproc quais notas estão divergentes. Portanto, os membros da Subcomissão Técnica realizaram novamente a análise da planilha de notas atribuídas entre os avaliadores e não foram constatadas quaisquer divergências superiores a 20% nas notas individuais dos subquesitos, tampouco nas notas totais. A maior diferença constatada na planilha corresponde à nota total dos quatro subquesitos do 'Avaliador 01' de 50,3 pontos e do 'Avaliador 03' de 41,5 pontos. O Intervalo de diferença entre as notas está inferior a 20%.

131. As alegações da ECT não se sustentam. Conforme se observa na tabela da peça 88, p. 60, referente à licitante BCA Propaganda (Agência Um Comunicação), a diferença entre as notas atribuídas pelos avaliadores 1 e 3 para o quesito 'Plano de Comunicação' (subquesitos Raciocínio Básico, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Midia) é, inequivocamente, superior a 20% da pontuação máxima do respectivo item.

132. Outro aspecto relevante é que a planilha apresentada pela ECT como se correspondesse à avaliação da BCA Propaganda (Agência Um Comunicação) não se refere a essa licitante. Conforme o quadro de identificação constante da peça 88, p. 38, a proposta da BCA corresponde à Pasta 6 e adota o conceito 'A gente leva pra vida', sendo suas respectivas pontuações registradas na tabela da peça 88, p. 60. A planilha utilizada pela estatal em sua manifestação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

entretanto, reproduz os dados constantes da peça 89, p. 27-28, relativos à proposta da Escala Comunicação e Marketing, conforme também se verifica no quadro da peça 88, p. 38. Desse modo, além de não afastar a divergência de pontuação identificada na avaliação da BCA Propaganda, a argumentação da ECT baseia-se em dados pertencentes a outra licitante, o que compromete a pertinência da análise apresentada e evidencia que a planilha efetivamente questionada não foi adequadamente reexaminada.

133. Por seu turno, quanto à divergência nas notas da Nacional Comunicação, a ECT alega (peça 255, p. 5-6):

> A Ata de Registro de Julgamento das Propostas Técnicas – Invólucro 01, nas páginas 20/21, traz a planilha de notas da Nacional Comunicação. A manifestação do Tribunal alega que os quesitos Raciocínio Básico e Estratégia de Mídia e Não-Mídia possuem divergência na atribuição de nota superior a 20%. Segue tabela questionada:

Quesito 1: Plano de Comunicação Publicitária	**Avaliador 1**	**Avaliador 2**	**Avaliador 3**	**Média**
1.1 – Raciocínio Básico	3,8	3,8	3,3	3,6
1.2 – Estratégia de Comunicação Publicitária	15,0	13,0	12,0	13,3
3 - Ideia Criativa	18,8	15,0	15,0	16,3
4 - Estratégia de Mídia e não Mídia	17,5	17,5	16,3	17,1
TOTAIS	**55,5**	**49,3**	**46,5**	**50,3**

> Não está claro no Item 40.2.29 do ofício 22468/2026 – TCU/Seproc quais notas estão divergentes. Portanto, os membros da Subcomissão Técnica realizaram novamente a análise da planilha de notas atribuídas entre os avaliadores e não foram constatadas quaisquer divergências superiores a 20% nas notas individuais dos subquesitos, tampouco nas notas totais. A maior diferença constatada na planilha corresponde à nota total dos quatro subquesitos do 'Avaliador 01' de 55,5 pontos e do 'Avaliador 03' de 46,5 pontos. O Intervalo de diferença entre as notas está inferior a 20%.

134. As alegações da ECT não merecem acolhimento. Conforme se verifica na tabela constante da peça 89, p. 19-20, relativa à proposta da Nacional Comunicação, as diferenças entre as pontuações atribuídas pelos avaliadores 1 e 3 nos subquesitos Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária e Estratégia de Mídia e Não Mídia, integrantes do quesito Plano de Comunicação Publicitária, superam, de forma inequívoca, o limite de 20% das respectivas pontuações máximas. Estavam presentes, portanto, as condições para a aplicação do procedimento de reavaliação previsto no subitem 9.3.5 do edital e, caso persistissem as divergências, para o registro em ata das razões que justificassem a manutenção das notas, nos termos do subitem 9.3.5.1.

135. Além disso, a planilha apresentada pela ECT como fundamento para contestar o apontamento não corresponde à avaliação da Nacional Comunicação. De acordo com o quadro de identificação constante da peça 88, p. 38, a proposta dessa licitante corresponde à Pasta 30, identificada pelo conceito 'Correios. Pelo Brasil a gente chega lá', cujas pontuações estão registradas na tabela da peça 89, p. 19-20. A planilha examinada pela estatal, entretanto, reproduz os dados da peça 88, p. 69, referentes à proposta da Nova S.A., conforme se depreende do mesmo quadro de identificação. A manifestação da ECT, portanto, baseou-se em elementos relativos a outra concorrente e não examinou a planilha efetivamente indicada na oitiva. Esse equívoco, além de não afastar as divergências identificadas na avaliação da Nacional Comunicação, compromete a pertinência da análise apresentada e reforça a conclusão de que as pontuações objeto do apontamento não foram adequadamente reexaminadas.

136. O fato de a estatal continuar negando a existência das divergências, mesmo diante de dados objetivos que as comprovam, é um indicativo de que as discussões coletivas não se prestaram a analisar os pontos de discrepância, nem a cumprir a regra de reavaliação obrigatória prevista no subitem 9.3.5 do Edital. Em última análise, a Subcomissão Técnica não apenas adotou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

um procedimento vedado pela lei, como também falhou em aplicar os mecanismos de controle que ela própria estabeleceu para garantir a lisura do certame. Essa conduta denota uma fragilidade procedimental que compromete a integridade do julgamento e a confiabilidade do resultado final.

137. Diante do exposto, as alegações da ECT não merecem acolhimento. A irregularidade está configurada, pois houve discussões coletivas sobre as pontuações e o teor das propostas, em desacordo com o caráter individualizado do julgamento previsto no art. 11, § 4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010. Também não foi observada a regra editalícia de reavaliação e de registro das justificativas nos casos em que a diferença entre as notas superou 20% da pontuação máxima do item considerado.

138. A irregularidade atinge a confiabilidade do julgamento técnico e, somada à composição irregular da Subcomissão Técnica e às deficiências da modelagem econômica, impede que os contratos eventualmente decorrentes da Concorrência 1/2023 vigorem durante todo o prazo originalmente previsto. O novo certame deverá assegurar a efetiva individualização das avaliações, restringindo as discussões coletivas ao nivelamento preliminar dos conceitos, critérios e métodos de trabalho e às hipóteses expressamente previstas no edital, além de estabelecer mecanismos de registro e controle que permitam identificar o momento de atribuição das notas e a aplicação das regras relativas às divergências entre os avaliadores.

139. A existência dessas falhas, contudo, deve ser ponderada com os impactos decorrentes da ausência prolongada de contrato de publicidade. Assim, em lugar da anulação imediata da Concorrência 1/2023, mostra-se mais adequada a adoção de solução de transição que limite a vigência dos contratos dela decorrentes ao período necessário para a conclusão de novo procedimento, que deverá ocorrer no prazo máximo de 240 dias.

III.2. Oitiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR)

Item 'a' não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a Secom/PR acatou os argumentos apresentados pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, e recomendou à ECT a redução do percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total);

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da economicidade (art. 31 da Lei 13.303/2016).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

140. Em resposta, a Secom/PR argumentou (peças 273-274):

a) a manifestação da Secretaria de Comunicação Social ocorreu no exercício da competência prevista no art. 10 do Decreto 6.555/2008, em resposta à consulta formal encaminhada pelos Correios (Processo SEI 00170.004121/2023-73), acerca da admissibilidade do percentual de repasse do desconto-padrão de agência previsto na minuta contratual. A atuação restringiu-se à análise da conformidade jurídica e normativa da solução proposta, sem substituir a discricionariedade técnica e administrativa do órgão consulente na condução de seu procedimento licitatório;

b) não procede a interpretação de que esta Secretaria teria acolhido ou reproduzido fundamentos apresentados por entidades privadas, uma vez que seu posicionamento decorreu exclusivamente da consulta institucional formulada pelo órgão consulente e da análise técnica realizada no exercício de sua competência legal;

c) a validação realizada por esta Secretaria consistiu unicamente na verificação de que o percentual considerado pelo órgão consulente não contrariava a legislação aplicável, os decretos regulamentares, as instruções normativas e demais normas incidentes sobre a matéria, preservando-se integralmente a discricionariedade administrativa da equipe técnica responsável pela licitação para definir, de forma motivada, os percentuais reputados mais adequados ao interesse público, desde que observada a legislação vigente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

d) a atuação da Secretaria não se destinou à formulação, definição ou imposição de critérios de conveniência e oportunidade relacionados à condução do certame, tampouco envolveu a substituição da avaliação técnica realizada pela equipe responsável pela contratação. Ao contrário, sua participação restringiu-se à verificação da compatibilidade normativa da solução submetida à apreciação, em observância às competências institucionais que lhe foram atribuídas pelo referido decreto;

e) a manifestação da Secom/PR foi produzida de forma autônoma, independente e anterior ao conhecimento das impugnações posteriormente apresentadas por entidades representativas do setor publicitário, entre elas a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) e a Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro). A cronologia dos fatos demonstra que o posicionamento adotado pela Secretaria foi construído exclusivamente a partir da consulta institucional encaminhada pelos Correios e da análise técnica realizada no exercício regular de suas competências legais e regulamentares;

f) não encontra respaldo fático ou jurídico a interpretação segundo a qual a Secom/PR teria acolhido, reproduzido ou se alinhado a argumentos posteriormente apresentados por entidades privadas interessadas no certame. A coincidência eventual entre entendimentos jurídicos ou técnicos não é apta, por si só, a demonstrar influência externa sobre a manifestação administrativa, especialmente quando esta foi elaborada antes mesmo da apresentação das referidas impugnações. O conteúdo da manifestação decorreu unicamente da avaliação dos elementos constantes do processo administrativo submetido à apreciação da Secretaria, à luz da legislação aplicável e das competências definidas pelo Decreto 6.555/2008;

g) a validação efetuada pela Secom/PR não teve por objeto a definição do percentual a ser adotado pela Administração, mas apenas a verificação de que o percentual considerado pelo órgão consulente não se mostrava incompatível com o arcabouço normativo aplicável. Em outras palavras, a manifestação não constituiu determinação administrativa, recomendação vinculante ou orientação destinada a substituir a análise própria dos gestores responsáveis pela contratação, limitando-se ao exame da legalidade e da conformidade normativa da alternativa apresentada;

h) a definição dos parâmetros concretos da contratação, inclusive quanto à fixação de percentuais, condições econômicas e critérios licitatórios, insere-se no âmbito da discricionariedade técnica e administrativa da equipe responsável pela condução do procedimento licitatório. Trata-se de competência que pressupõe avaliação de aspectos operacionais, mercadológicos, econômicos e de vantajosidade para a Administração, matérias que extrapolam o escopo da atuação institucional da Secom/PR no caso concreto

i) a manifestação emitida pela Secom/PR não teve por finalidade substituir o juízo técnico do órgão contratante nem interferir na sua autonomia decisória, mas apenas registrar que a solução analisada não afrontava, em tese, a legislação e os normativos aplicáveis. A decisão final acerca da modelagem da contratação, da definição dos percentuais a serem adotados e da condução do certame permaneceu, em todos os momentos, sob a responsabilidade dos agentes públicos competentes, no exercício das atribuições que lhes são legalmente conferidas;

j) a Secom/PR destaca que sua atuação não se destinou à formulação, definição ou imposição de critérios de conveniência e oportunidade relacionados à condução do certame, tampouco envolveu a substituição da avaliação técnica realizada pela equipe responsável pela contratação; e

k) reitera-se que a responsabilidade pela condução do certame, pela avaliação técnica das propostas e pela verificação da regularidade do procedimento licitatório recai sobre a ECT, na qualidade de órgão licitante.

Análise:

141. As alegações da Secom/PR merecem acolhimento apenas parcial quanto à cronologia dos fatos. De fato, não há elementos que demonstrem que, ao emitir sua manifestação em 21/6/2024, a Secretaria já tivesse conhecimento da impugnação apresentada, nessa mesma data, pela Abap e pela Fenapro. Está comprovado, contudo, que a manifestação foi elaborada no contexto da consulta encaminhada pela ECT em razão da impugnação anteriormente apresentada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

pelo Sinapro/DF, cujo conteúdo foi remetido à Secretaria para subsidiar seu pronunciamento.

142. A cronologia documental demonstra que, na Concorrência 1/2023 da ECT, o primeiro edital elaborado previa o repasse do desconto-padrão de agência em 5% do valor da tabela de preços do veículo de divulgação. Posteriormente, a área técnica da estatal elevou esse percentual para 10%, alteração incorporada ao segundo edital do certame (peça 211, p. 17-18; peça 214, p. 14).

143. Ao tomar conhecimento da alteração, o Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal (Sinapro/DF) questionou esse percentual, em impugnação protocolada em 7/6/2024, exposta à peça 217.

144. Ao receber a impugnação a área técnica da ECT encaminhou, em 18/6/2024, o pedido para análise da Secom/PR, ponderando (v. peça 62, p. 1-4):

> Recebemos o pedido de impugnação anexo, referente ao repasse correspondente ao desconto de agência.
>
> O repasse definido pelos Correios de 1/2 (um meio) do valor correspondente ao desconto de agência, prevista no subitem 9.2 da minuta contratual, foi balizado por pesquisa na tabela de anunciantes do Poder Executivo Federal – Remuneração de Agências de Propaganda, disponibilizada pela Secom/PR no endereço https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/documentos/anunciantes-do-poder-executivo-federal-remuneracao-de-agencias-de-propaganda. A equipe técnica identificou que o contrato da Petrobras apresentava a maior similaridade com o Edital da Licitação Correios 001/2023, uma vez que o valor da contratação da Petrobras foi de R$ 375.000.000,00 (trezentos e setenta e cinco milhões de reais), e o dos Correios de R$ 380.000.000,00 (trezentos e oitenta milhões de reais).
>
> A fim de dar o melhor encaminhamento, respondendo de forma amparada nos normativos que orientam o assunto, solicitamos a essa Subsecretaria de Normas subsídios técnicos para a condução do pedido anexo.

145. Em 21/6/2024, a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) e a Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro) também apresentaram impugnação ao edital, questionando o percentual de 10% adotado (v. peça 217).

146. A análise da Secom/PR quanto à elevação do repasse do desconto-padrão de agência de 5% para 10% consta à peça 62, p. 1, e tem data de 21/6/2024. Nela, a Subsecretaria de Gestão e Normas da Secom/PR se manifestou da seguinte forma[1] (v. peça 62, p. 1):

> Inicialmente, devemos considerar que o contrato da Petrobras, firmado em 2019, seguiu diretrizes de comunicação distintas, refletindo um enfoque reduzido na comunicação institucional. Esse enfoque reduzido fora evidenciado, por exemplo, pela própria situação vivenciada pelos Correios, que permaneceram sem contrato de comunicação por um período extenso.
>
> A Petrobras, apesar de sua atuação mercadológica, enfrenta desafios únicos no setor publicitário, que vão além da gestão contratual, diferenciando-se significativamente dos Correios, especialmente em termos financeiros.
>
> A partir de 2023, a SECOM/PR tem incentivado uma competição mais acirrada entre os agentes do mercado publicitário, promovendo a participação de agências em licitações e adotando uma nova metodologia, conforme descrito no artigo 5º da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1/2023, o que resultou em um aumento no número de interessados e participantes nos certames licitatórios cujo objeto seja de comunicação social. Um exemplo recente restou demonstrado nas concorrências do Banco do Brasil e da própria SECOM/PR.
>
> Com base nessa lógica, esta SECOM/PR orienta que, considerando as práticas vigentes – especificamente utilizando como referência o contrato vigente da SECOM, com percentual de 5,5% e valor estimado em R$ 450 milhões de reais; O do Banco do Brasil, cujo desconto para a

[1] Os contratos oriundos da Oportunidade 7003756373 foram firmados pela Petrobras em agosto de 2022, e não em 2019, como consta do parecer da Secom/PR acima transcrito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

> nova licitação é de 6,5% frente a R$750 milhões, bem como a Caixa Econômica Federal, cujo desconto é de 6,5% frente a R$ 374,5 milhões de reais – e a ausência de desvantagem econômica para a entidade contratante nos casos citados, os Correios devem retornar ao nível de contratação previamente estabelecido, sendo ele (1/4). Isso aumentará a atratividade do mercado e, por conseguinte, atrairá grandes empresas interessadas em participar deste relevante processo licitatório, garantindo uma competição de alto nível focada na excelência técnica.
>
> Desta forma orientamos o retorno do estabelecido no primeiro edital publicado.

147. Como se observa, assiste razão à Secom/PR apenas quando afirma que, no momento da emissão de sua manifestação, não havia evidência de que tivesse conhecimento da impugnação apresentada conjuntamente pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap) e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro). Com efeito, essa impugnação foi protocolada em 21/6/2024, mesma data da manifestação da Secom/PR, não havendo elementos que demonstrem que seu conteúdo tenha sido encaminhado à Secretaria ou por ela examinado antes da emissão do pronunciamento. Não se pode afirmar, portanto, que a Secom/PR tenha acolhido especificamente os argumentos formulados pela Abap e pela Fenapro.

148. Essa constatação, entretanto, não significa que a manifestação da Secom/PR tenha sido elaborada sem conhecimento de qualquer impugnação apresentada por entidade representativa do setor publicitário. Antes da consulta dirigida à Secretaria, o Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal (Sinapro/DF) já havia impugnado o percentual de repasse de 10%, em 7/6/2024. Foi precisamente em razão desse questionamento que a ECT, em 18/6/2024, submeteu a matéria à Secom/PR, solicitando subsídios técnicos para o seu exame.

149. O próprio teor da consulta afasta qualquer dúvida a esse respeito. Na comunicação encaminhada à Secom/PR, a ECT informou expressamente ter recebido ‘pedido de impugnação anexo, referente ao repasse correspondente ao desconto de agência’ e, depois de explicar que o percentual de 10% havia sido estabelecido com base em pesquisa comparativa envolvendo a contratação da Petrobras, solicitou à Subsecretaria de Normas ‘subsídios técnicos para a condução do pedido anexo’. A impugnação do Sinapro/DF, portanto, não constituiu elemento externo, posterior ou desconhecido pela Secretaria: foi a causa imediata da consulta e integrou a documentação submetida à sua apreciação.

150. A sequência dos fatos deve, assim, ser corretamente delimitada: o Sinapro/DF impugnou o edital em 7/6/2024; a ECT encaminhou essa impugnação à Secom/PR em 18/6/2024; e a Secretaria emitiu sua manifestação em 21/6/2024, mesma data em que a Abap e a Fenapro apresentaram nova impugnação. Logo, embora não seja possível atribuir o pronunciamento da Secom/PR ao acolhimento dos argumentos da Abap e da Fenapro, está demonstrado que a Secretaria conhecia e analisou o questionamento anteriormente formulado pelo Sinapro/DF.

151. Desse modo, a alegação de que a manifestação foi produzida anteriormente ao conhecimento das impugnações da Abap e da Fenapro não afasta a falha examinada. O ponto relevante não é o acolhimento específico dos fundamentos apresentados por essas duas entidades, e sim o fato de que a Secom/PR, após receber consulta motivada pela impugnação do Sinapro/DF, examinou a controvérsia e recomendou concretamente o retorno ao percentual de 5% do valor da tabela de preços dos veículos de divulgação.

152. Tampouco procede a afirmação de que a atuação da Secom/PR se limitou à verificação abstrata da conformidade normativa da alternativa submetida pela ECT. A manifestação comparou a contratação dos Correios com as contratações da própria Secom/PR, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e da Petrobras; formulou considerações sobre as diferenças entre as empresas; e avaliou os supostos efeitos do percentual de repasse sobre a atratividade do mercado e a qualidade da competição. Ao final, orientou expressamente o retorno ao percentual de 5%, sob o argumento de que a medida atrairia grandes empresas e favoreceria uma competição de alto nível técnico. Houve, portanto, pronunciamento concreto sobre a modelagem econômica do certame, e não mera declaração de compatibilidade jurídica.

153. Há, assim, contradição entre a resposta apresentada ao TCU e a atuação efetivamente registrada no processo administrativo. Na oitiva, a Secom/PR afirma que apenas validou a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

compatibilidade normativa de uma alternativa concebida pela ECT, sem formular ou recomendar critérios relacionados à conveniência e à oportunidade do certame. Nos documentos contemporâneos aos fatos, contudo, a Secretaria não apenas examinou a consulta em conjunto com a impugnação, como recomendou uma providência determinada - o retorno ao percentual de 5% -, fundamentando-a em supostos efeitos positivos sobre a atratividade e a qualidade da competição.

154. É correto afirmar que o posicionamento da Secom/PR não possuía caráter vinculante e não transferia à Secretaria a responsabilidade final pela modelagem da licitação. A definição do percentual de repasse, a avaliação da vantajosidade econômica e a condução da Concorrência 1/2023 permaneceram sob a responsabilidade da ECT. Essa circunstância, contudo, não torna irrelevante a participação da Secom/PR nem permite reduzir sua manifestação a simples exame abstrato de legalidade.

155. A Secom/PR ocupa posição institucional de especial relevância na disciplina e na orientação das contratações de serviços de publicidade no âmbito do Poder Executivo federal. Tanto é assim que a ECT, diante das impugnações recebidas, submeteu a controvérsia à Secretaria para obter subsídios técnicos e, após receber a orientação, alterou o edital e a minuta contratual para restabelecer o repasse de 5%. A própria ECT reconheceu, em sua resposta à oitiva, que pautou sua atuação nas orientações da Secom/PR e que a Nota Técnica 50414098/2024 promoveu a adequação do percentual em conformidade com essa orientação.

156. Desse modo, embora não vinculante, a manifestação da Secom/PR exerceu influência concreta e relevante sobre a decisão administrativa da ECT. A estatal havia elaborado solução mais favorável aos seus interesses econômicos, com repasse de 10%, apoiada em contratação comparável da Petrobras. Após a impugnação apresentada pelo Sinapro/DF e a consulta dirigida à Secom/PR, o percentual foi reduzido para 5%, exatamente como recomendado pela Secretaria. Não se pode, portanto, dissociar o parecer da alteração que veio a ser incorporada à modelagem definitiva do certame.

157. Além disso, os fundamentos utilizados pela Secom/PR não demonstraram objetivamente que a manutenção do repasse de 10% comprometeria a atratividade, a competitividade ou a qualidade dos serviços. A contratação da Petrobras, de dimensão econômica semelhante, admitiu a disputa do percentual entre 5% e 10%, tendo as licitantes vencedoras oferecido o percentual máximo. A Propeg Comunicação S.A. e a Ogilvy & Mather Brasil Comunicação, vencedoras daquele certame, também participaram da Concorrência 1/2023 da ECT, circunstância que enfraquece a premissa de que o repasse de 10% afastaria agências de grande porte ou inviabilizaria uma competição tecnicamente qualificada.

158. A orientação da Secom/PR também não foi acompanhada de estudo quantitativo que demonstrasse a relação entre o percentual de repasse e o número ou o perfil dos potenciais participantes. A invocação genérica da necessidade de ampliar a atratividade do certame não era suficiente para justificar o abandono de uma solução que asseguraria maior retorno econômico à ECT, especialmente em contratação estimada em R$ 380 milhões para os primeiros doze meses.

159. Conforme exposto na análise das respostas da ECT à oitiva desta Corte, a redução do repasse de 10% para 5% integrou uma modelagem econômica incompatível com o princípio da economicidade, especialmente porque foi associada à adoção do critério ‘melhor técnica’, que afastou a efetiva disputa dos componentes econômicos da contratação. Essa falha, somada às irregularidades verificadas na composição e na atuação da Subcomissão Técnica, exige que a ECT promova nova licitação, corrigida nos pontos examinados nestes autos.

160. Não se propõe, contudo, a responsabilização da Secom/PR nem dos agentes que emitiram a orientação. A esse respeito, o entendimento jurisprudencial indicado para a análise distingue os pareceres meramente opinativos daqueles de caráter vinculante (v. Acórdão 1764/2026-TCU- Plenário, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus). Em regra, não cabe responsabilizar o parecerista quando sua manifestação possui natureza exclusivamente consultiva e não obriga a autoridade competente a adotar a solução sugerida. A responsabilização mostra-se admissível quando o parecer é vinculante ou, ainda que opinativo, quando comprovada atuação dolosa ou marcada por erro grave, inescusável ou culpa em sentido amplo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

161. Mostra-se suficiente, portanto, dar ciência à Secom/PR da impropriedade, com finalidade preventiva e pedagógica, para que, em futuras manifestações sobre a modelagem econômica de contratações de publicidade, recomendações relacionadas a percentuais de repasse, competitividade, atratividade ou vantajosidade sejam acompanhadas de fundamentação técnica e econômica consistente, especialmente quando possam influenciar decisões administrativas de elevada materialidade.

162. Assim, sem prejuízo da determinação a ser dirigida à ECT para promover novo certame no prazo máximo de 240 dias e limitar a vigência dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2023 ao período necessário à conclusão desse procedimento, cabe dar ciência à Secom/PR de que a recomendação para redução do repasse do desconto-padrão de agência de 10% para 5% não foi acompanhada de demonstração técnica e econômica suficiente de que a medida ampliaria a competitividade ou proporcionaria solução mais vantajosa à Administração.

III.3. Comentários do Gestor

a) solicitar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir, corrigir ou remover os efeitos dos indícios de irregularidades relacionados no subitem anterior;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para anular a Concorrência 1/2023, ou, alternativamente, que os contratos a serem firmados em razão dessa licitação vigorem somente até a conclusão do novo certame com mesmo objeto, o qual deverá ocorrer no prazo máximo de 240 dias, a contar da comunicação da decisão deste Tribunal, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

163. Em resposta, a ECT informou (peça 256):

a) sem prejuízo dos esclarecimentos e fundamentos apresentados ao longo desta manifestação, e em consonância com os princípios da eficiência, da transparência e da melhoria contínua da gestão pública, os Correios promoverão o aperfeiçoamento de procedimentos e mecanismos de governança relacionados a futuras contratações de serviços de publicidade;

b) nesse sentido, serão adotadas medidas de caráter preventivo e prospectivo como:

• aperfeiçoamento dos controles de elegibilidade dos membros de subcomissões técnicas, inclusive durante sua atuação;

• reforço da individualização das avaliações técnicas;

• aprimoramento dos mecanismos de rastreabilidade das decisões; e

• fortalecimento dos estudos técnicos preliminares em futuras contratações;

c) tais iniciativas decorrem do compromisso institucional com o aperfeiçoamento contínuo dos processos de governança, gestão de riscos e controle interno, alinhando-se às melhores práticas de Administração Pública e às orientações emanadas dos órgãos de controle. Sua implementação não representa reconhecimento de irregularidade, nulidade ou prejuízo decorrente do certame em análise, mas traduz a permanente busca pelo aprimoramento dos instrumentos de gestão e pela elevação dos padrões de transparência e conformidade administrativa;

d) no que se refere aos possíveis efeitos de eventual deliberação que implique a invalidação do certame, registra-se que medida dessa natureza poderá produzir relevantes repercussões administrativas e operacionais para a Empresa, especialmente em relação à continuidade das ações de comunicação institucional e mercadológica necessárias ao cumprimento de suas finalidades empresariais e estratégicas;

e) a interrupção da contratação dos serviços de publicidade poderá comprometer a execução tempestiva de iniciativas de comunicação voltadas ao atendimento de objetivos institucionais, comerciais e de interesse público, além de demandar a repetição integral das etapas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

do procedimento licitatório, com os consequentes impactos em termos de planejamento, alocação de recursos e cronograma de execução;

f) não foram identificados elementos que demonstrem a ocorrência de dano ao erário, tampouco evidências de prejuízo à competitividade do certame ou de comprometimento de sua finalidade. Nesse contexto, eventual avaliação quanto às medidas cabíveis poderá considerar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da preservação dos atos administrativos regularmente praticados, em consonância com a jurisprudência consolidada dessa Corte de Contas;

g) sob essa perspectiva, mostra-se adequada a consideração de soluções de natureza prospectiva aptas a conciliar o aperfeiçoamento dos procedimentos futuros com a preservação dos resultados já alcançados pelo certame, assegurando a continuidade da Concorrência 1/2023 e da correspondente contratação dos serviços de publicidade, sem prejuízo da implementação das medidas de aprimoramento já indicadas;

h) a realização de novo procedimento licitatório para contratação de serviços publicitários demanda a observância de diversas etapas técnicas e legais indispensáveis à sua regular instrução, incluindo a elaboração de estudos preparatórios, a constituição e atuação de subcomissão técnica especializada para avaliação das propostas, a observância dos prazos recursais legalmente estabelecidos e a prática dos demais atos inerentes ao processo licitatório. Tais circunstâncias evidenciam a complexidade e a duração naturalmente associadas à condução de certames dessa natureza;

i) diante das evidências ora apresentadas e da necessidade premente desta Instituição comunicar suas ações decorrentes do plano de reestruturação da empresa, os Correios pretendem seguir com o processo de contratação das agências devidamente habilitadas e informam que, desde já, estão imbuídos em elaborar novo processo, aprimorando ainda mais o modelo de contratação, valendo-se de avaliação minuciosa sobre os apontamentos constantes do pronunciamento da área técnica desse Tribunal;

j) os fatos examinados revelam controvérsias essencialmente procedimentais, não tendo sido identificados elementos que evidenciem direcionamento do certame, prejuízo à competitividade, restrição indevida à participação de interessados ou dano efetivo ao erário, circunstâncias que recomendam a adoção de medidas orientadas ao aperfeiçoamento dos processos futuros;

k) diante dos esclarecimentos apresentados, dos elementos constantes dos autos, dos fundamentos que embasaram a contratação, das medidas de aprimoramento institucional propostas e da análise dos potenciais impactos decorrentes de eventual invalidação do certame, os Correios entendem que o caso concreto recomenda a consideração de providências com caráter predominantemente prospectivo, orientadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos futuros;

l) nessa linha, eventual deliberação desse Tribunal poderá prestigiar soluções que promovam o fortalecimento dos mecanismos de governança e controle sem desconsiderar a boa-fé administrativa, a ausência de demonstração de dano ao erário, a preservação do interesse público e a observância dos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da eficiência; e

m) os Correios reiteram seu compromisso com a legalidade, a transparência, a integridade e o aprimoramento contínuo de seus processos de contratação e governança, permanecendo à disposição desse Tribunal para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários e para colaborar na contínua evolução das práticas de gestão pública e controle administrativo.

Análise:

164. As medidas de aprimoramento anunciadas pela ECT — aperfeiçoamento dos controles de elegibilidade dos membros das subcomissões técnicas, reforço da individualização das avaliações, ampliação da rastreabilidade das decisões e fortalecimento dos estudos técnicos preliminares — mostram-se pertinentes e convergem com as correções necessárias para futuras contratações. Por sua natureza prospectiva, entretanto, essas providências não corrigem os vícios já

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

materializados na Concorrência 1/2023 nem permitem que os contratos dela decorrentes sejam executados por todo o prazo potencialmente previsto.

165. Com efeito, as medidas anunciadas não afastam a participação, na Subcomissão Técnica, de membro que deixou de preencher requisito normativo durante parte do procedimento; não desfazem as discussões coletivas realizadas sobre o conteúdo e as pontuações das propostas; não restauram o caráter estritamente individualizado das avaliações; e não corrigem a modelagem econômica marcada pela ausência de competição efetiva dos preços e pela redução do percentual de repasse do desconto-padrão de agência de 10% para 5%.

166. Tampouco a ausência de dano ao erário já quantificado, de indícios de direcionamento ou de prova de combinação de notas é suficiente para afastar as irregularidades. As normas relacionadas à composição da subcomissão e à individualização das avaliações constituem garantias preventivas da imparcialidade e da confiabilidade do julgamento. De igual modo, o exame da economicidade não se limita à apuração de prejuízo consumado, abrangendo a consistência da motivação, a racionalidade da modelagem e sua aptidão para proporcionar a proposta mais vantajosa.

167. Os vícios identificados alcançam elementos estruturantes da licitação: a modelagem econômica da contratação, a composição do colegiado avaliador, a independência do julgamento técnico e a aplicação dos mecanismos editalícios de controle das notas. Esse conjunto de falhas impede que os contratos eventualmente decorrentes da Concorrência 1/2023 vigorem durante todo o prazo originalmente previsto, exigindo a realização de novo procedimento, no qual sejam corrigidos os pontos irregulares e mitigados os riscos identificados nestes autos.

168. Por outro lado, os impactos administrativos e operacionais apontados pela ECT devem ser efetivamente considerados na definição da medida corretiva. A estatal informou que não possui contrato ativo de publicidade desde 2022, que atualmente executa suas ações de comunicação por meios próprios, com limitações de abrangência e capacidade operacional, e que necessita comunicar as iniciativas relacionadas ao seu plano de reestruturação. A Concorrência 1/2023, por sua vez, encontra-se suspensa após a sessão realizada em 10/6/2025, prolongando a situação de ausência de contratação especializada.

169. Nesse cenário, a anulação imediata da Concorrência 1/2023, embora eliminasse integralmente os efeitos do procedimento irregular, poderia prolongar substancialmente a ausência de serviços especializados de publicidade e comprometer a execução tempestiva de ações de comunicação institucional, mercadológica e de interesse público. A necessidade de repetir todas as etapas preparatórias, constituir nova subcomissão, receber e avaliar novas propostas e observar os prazos recursais produziria repercussões relevantes sobre o planejamento e a atuação institucional da ECT.

170. A solução adequada deve, assim, conciliar a correção das irregularidades com a continuidade temporária das ações de comunicação da empresa. Para tanto, mostra-se proporcional admitir que os contratos decorrentes da Concorrência 1/2023 sejam celebrados e executados apenas durante o período necessário à conclusão de nova licitação para o mesmo objeto, a ser promovida no prazo máximo de 240 dias, contado da ciência da decisão deste Tribunal.

171. A medida possui caráter estritamente transitório. Não se trata de reconhecer a regularidade da Concorrência 1/2023 nem de convalidar as falhas identificadas, mas de limitar temporalmente os efeitos do certame enquanto a ECT realiza novo procedimento. Os contratos a serem firmados deverão conter cláusula expressa estabelecendo que sua vigência se encerrará com a conclusão da nova licitação, vedada sua prorrogação para além desse marco.

172. A nova licitação deverá ser instaurada imediatamente e concluída no prazo máximo de 240 dias. Nesse procedimento, a ECT deverá corrigir a modelagem econômica, mediante análise comparativa e circunstanciada dos critérios de julgamento e dos componentes remuneratórios; assegurar controles contínuos sobre a elegibilidade dos membros da subcomissão técnica; garantir a efetiva individualização das avaliações; restringir discussões coletivas ao nivelamento preliminar de critérios; e assegurar a correta aplicação e documentação dos mecanismos de reavaliação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

notas previstos no instrumento convocatório.

173. O prazo de 240 dias, inferior à estimativa de onze a doze meses apresentada pela ECT, justifica-se pela urgência de substituir os contratos transitórios e pela possibilidade de aproveitamento dos conhecimentos, levantamentos e documentos preparatórios já produzidos, desde que devidamente revistos. A complexidade da contratação deve ser considerada na organização do novo procedimento, mas não pode justificar a manutenção prolongada de contratos originados de licitação comprometida em aspectos relevantes.

174. A solução de transição também se mostra mais adequada à luz da proporcionalidade. A anulação imediata impediria qualquer aproveitamento operacional do procedimento já realizado e prolongaria a ausência de contratação especializada; a preservação integral do certame, por sua vez, permitiria a execução de contratos de longa duração decorrentes de modelagem e julgamento considerados irregulares. A limitação da vigência contratual até a conclusão de novo certame ocupa posição intermediária entre essas alternativas, preservando temporariamente a continuidade administrativa sem perpetuar os efeitos das falhas.

175. Embora os contratos transitórios possam produzir efeitos financeiros durante sua execução, a limitação temporal, associada ao prazo certo para conclusão do novo certame, reduz a exposição da ECT aos riscos identificados. Caberá à estatal, durante esse período, manter controle rigoroso sobre as demandas, autorizações de despesa, preços praticados, resultados alcançados e disponibilidade orçamentária e financeira, especialmente em razão de sua situação econômico-financeira e da elevada materialidade da contratação.

176. A providência também se mostra benéfica à sociedade. De um lado, permite a retomada temporária de ações especializadas de comunicação, sem perpetuar os efeitos das irregularidades identificadas; de outro, estabelece prazo peremptório para substituição dos contratos transitórios por contratação resultante de procedimento regular, mais econômico, transparente e confiável. Preservam-se, assim, tanto a continuidade administrativa quanto o direito da sociedade à aplicação eficiente dos recursos públicos e à higidez dos processos de seleção promovidos pelas empresas estatais.

177. Diante do exposto, os comentários do gestor não procedem quanto à pretensão de preservação definitiva dos resultados da Concorrência 1/2023, pois as medidas prospectivas anunciadas não afastam as irregularidades já consumadas. Devem ser acolhidos, todavia, quanto aos impactos administrativos e operacionais que decorreriam da anulação imediata e à necessidade de continuidade das ações de comunicação da empresa. Propõe-se, por conseguinte, permitir a celebração dos contratos decorrentes do atual certame em caráter transitório, limitando sua vigência à conclusão de nova licitação para o mesmo objeto, a ser promovida no prazo máximo de 240 dias e corrigida nos pontos examinados nestes autos.

CONCLUSÃO

178. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

179. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos confirmam parcialmente as alegações dos representantes. A análise realizada permitiu considerar sanadas as questões relativas à análise de integridade dos licitantes vencedores e à estrutura de fiscalização contratual, não se identificando irregularidades nesses aspectos. Por outro lado, foram constatadas irregularidades relacionadas à inobservância do princípio da economicidade e à composição e atuação da Subcomissão Técnica. Diante disso, propõe-se, no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, com a expedição de **determinações** à ECT e de **ciência** à Secom/PR.

180. Embora a determinação para limitar a vigência dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2023 até o início da vigência dos contratos resultantes do novo certame produza impactos administrativos e operacionais para a ECT, especialmente em razão da necessidade de repetir o procedimento licitatório, os benefícios esperados mostram-se superiores aos respectivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

custos. A solução transitória permite conciliar a retomada temporária das ações especializadas de comunicação institucional e mercadológica da estatal - que não possui contrato ativo de publicidade desde 2022 - com a necessidade de substituir, em prazo determinado, os contratos resultantes de procedimento comprometido por falhas em sua modelagem econômica e em seu julgamento técnico. A medida mostra-se proporcional e benéfica à sociedade, pois limita temporalmente os efeitos das irregularidades e assegura a realização de nova licitação orientada pela economicidade, pela competição, pela transparência e pela higidez do processo de seleção.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

181. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte dos representantes.

182. Não houve pedido de sustentação oral por parte dos representantes.

183. Nos termos do disposto nos itens 36 a 44 desta instrução, são conexos a este processo o TC 008.436/2025-8 (Solicitação Congresso Nacional), o TC 011.002/2024-7 (Representação; encerrado), o TC 004.279/2025-5 (Representação) e o TC 015.975/2025-8 (Acompanhamento). Não há processos apensos aos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

184. Em virtude do exposto, propõe-se:

184.1. **conhecer** a representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no **mérito**, considerá-la **parcialmente procedente**;

184.2. **determinar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que, caso dê prosseguimento à Concorrência 1/2023 e celebre os contratos dela decorrentes, estes vigorem somente até a conclusão do novo certame para o mesmo objeto, que deve ocorrer no prazo máximo de 240 dias a contar da ciência da decisão deste Tribunal, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

184.3. **determinar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que sejam adotadas, desde já, as ações necessárias para a adequada e tempestiva condução do novo procedimento licitatório destinado à substituição dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2023, de modo a corrigir as irregularidades a seguir relacionadas e prevenir a repetição dos riscos identificados nestes autos:

a) descumprimento do art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, uma vez que o Sr. Cleberson Luiz Marcon, na qualidade de membro da Subcomissão Técnica, não detinha a condição de servidor ou empregado público no período de 29/1/2025 a 6/2/2025, tendo, inclusive, firmado a Ata de Registro de Julgamento das propostas técnicas relativas ao quesito Plano de Comunicação Publicitária (Invólucro 1) em 30/1/2025;

b) descumprimento do art. 11, § 4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, decorrente da realização de discussões coletivas entre os membros da Subcomissão Técnica sobre o teor das propostas técnicas, prática vedada após a fase de nivelamento preliminar, comprometendo o caráter individualizado das avaliações e, consequentemente, a lisura do julgamento e o resultado da licitação;

c) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a ECT acatou os argumentos apresentados pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal (Sinapro/DF), pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade - Abap e pela Federação Nacional das Agências de Propaganda - Fenapro em sede de impugnação, reduzindo o percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total), sem fundamentação técnica suficiente para demonstrar que essas escolhas proporcionariam benefícios técnicos ou concorrenciais superiores à perda econômica potencial; e

d) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

13.303/2016, tendo em vista que a ECT optou pelo critério de julgamento ‘melhor técnica’, em detrimento do critério ‘técnica e preço’, o qual permitiria fomentar a disputa entre os licitantes e, consequentemente, a obtenção de proposta de preços mais vantajosa para a Administração, sem fundamentação técnica suficiente para demonstrar que a introdução da competição econômica seria incompatível com a qualidade pretendida;

184.4. dar **ciência** à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade, identificada na Concorrência 1/2023 da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) não observância do princípio da economicidade, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016, tendo em vista que a Secom/PR recomendou à ECT a redução do percentual de repasse do desconto padrão de agência de 10% (correspondente a 1/2 do desconto total) para 5% (correspondente a 1/4 do desconto total), sem demonstração técnica e econômica suficiente de que essa medida ampliaria a competitividade, aumentaria a atratividade do certame ou proporcionaria solução mais vantajosa à Administração;

184.5. **informar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e aos representantes do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

184.6. **autorizar** o monitoramento das determinações constantes dos subitens 184.2 e 184.3, especialmente quanto à limitação da vigência dos contratos decorrentes da Concorrência 1/2023, à conclusão do novo certame no prazo máximo de 240 dias e à adoção das providências destinadas a corrigir as irregularidades e mitigar os riscos identificados nestes autos; e
arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore as determinações supra.”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300240.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2023, conduzida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) para contratação de agências de propaganda, na forma presencial e pelo critério de julgamento "melhor técnica", com valor estimado de R$ 380 milhões para os primeiro 12 meses de vigência contratual.

2. Os representantes alegam, em síntese, uso indevido de recursos públicos, pela elevada despesa em momento de grave crise financeira da estatal, e possível direcionamento do certame uma vez que três das quatro agências classificadas — Cálix Comunicação e Publicidade Ltda., FDS S.A. (Filadélfia) e Puxe Comunicação Ltda — teriam vínculos, diretos ou indiretos, com pessoas envolvidas em escândalos de corrupção, chegando-se a afirmar que ex-sócio de pessoa condenada no "caso do Mensalão" seria o verdadeiro proprietário da Filadélfia. Requerem a fiscalização do certame, o exame da compatibilidade entre o valor da contratação e a situação financeira da empresa, a verificação da idoneidade das finalistas, a suspensão cautelar da licitação e a apuração da responsabilidade dos gestores.

3. Após oitiva e diligência, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propôs a improcedência (peças 148 a 150). Restituí os autos por duas vezes (peças 152 e 195), para aprofundamento da compatibilidade da contratação com a situação econômico-financeira da estatal, da avaliação de integridade das licitantes, da adequação dos critérios de julgamento e do planejamento da fiscalização contratual; na segunda oportunidade, indeferi a medida cautelar, uma vez que a suspensão do certame pela própria ECT afastava o perigo da demora.

4. No curso do saneamento, a unidade técnica identificou quatro possíveis irregularidades — composição da subcomissão técnica, procedimento de julgamento das propostas técnicas, percentual de repasse do desconto-padrão de agência e adoção do critério de melhor técnica —, submetidas a oitivas da ECT e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e a comentários do gestor (peças 242 a 275). Mediante a instrução conclusiva (peças 279 a 281), consideram-se sanadas as pendências relativas à integridade e à fiscalização contratual, confirmam-se as quatro ocorrências e propõem-se a procedência parcial, com determinação para a realização de novo certame em 240 dias, admitida a execução dos contratos da Concorrência 1/2023 apenas até sua conclusão, e ciência à Secom/PR.

5. Registro que o Acórdão 242/2026-Plenário, proferido no TC 008.436/2025-8, estendeu a este processo os atributos de solicitação do Congresso Nacional ante a conexão de seu objeto com o do Requerimento 4/2025-CCOM, da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, à qual esta deliberação deverá ser comunicada.

6. Conheço da representação por preencher os requisitos dos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU. No mérito, acompanho, em linhas gerais, a análise da unidade técnica, com ajuste quanto à medida corretiva proposta.

7. A decisão de contratar serviços de publicidade, ainda que de valor elevado, insere-se na esfera de discricionariedade dos gestores da estatal, que a apresentou como instrumento de competitividade e de reposicionamento da marca no contexto de sua reestruturação (peça 256). A gravidade da situação econômico-financeira da empresa — prejuízo líquido de R$ 2,45 bilhões em 2024, conforme resultado reapresentado, e de R$ 8,46 bilhões em 2025 (peça 278) — exige maior rigor na motivação e na seleção das despesas, mas não torna irregular, por si só, a decisão de contratar. Ademais, o valor previsto no edital é estimativa global: o Plano Anual de Comunicação depende de aprovação da Diretoria Colegiada, e cada campanha somente é executada após compatibilização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300241.

orçamentária pelo Comitê Executivo de Orçamento Base Zero e avaliação do Comitê Executivo de Contingência (peça 168).

8. Quanto ao suposto direcionamento, as notícias sobre sócios e parentes de sócios das agências não vêm acompanhadas de indícios de que tais vínculos tenham influenciado a classificação: a subcomissão técnica foi constituída por sorteio e as consultas aos cadastros de empresas inidôneas e punidas e aos sistemas do Tribunal não revelaram impedimento. Tampouco se demonstra hipótese objetiva de impedimento prevista no art. 38 da Lei 13.303/2016; notícias sobre a reputação de sócios ou de seus parentes, desacompanhadas dessa demonstração, não autorizam a exclusão de licitantes, sem prejuízo da avaliação de integridade.

9. Essa avaliação, decorrente das diretrizes dos arts. 9º e 32, inciso V, da Lei 13.303/2016, motivou as duas restituições dos autos. Em resposta à última diligência, a ECT apresentou o Relatório Técnico 63974160 (peça 197), elaborado pela Comissão Especial de Licitação a partir dos formulários de informações de compliance disponibilizados pelo Departamento de Compliance e Riscos, na forma do Manual de Governança da estatal (MANGOV 6/7), abrangendo reputação, histórico de irregularidades e potenciais conflitos de interesse das quatro agências classificadas, e concluiu que a documentação não sinaliza ilegalidade, irregularidade ou incompatibilidade das empresas com as regras do edital.

10. A avaliação de integridade é dever da estatal, a quem cabe definir, segundo suas normas internas, o procedimento, a profundidade e as áreas responsáveis pelo exame; conforme a análise da AudContratações (peça 279, itens 48 e 49), o procedimento interno foi observado e que os fatos noticiados considerados, sem que se identificasse impedimento legal ou elemento objetivo capazes de infirmar a conclusão. Não cabe ao Tribunal substituir esse juízo, mas verificar que foi exercido. Isso não implica juízo sobre a idoneidade das agências nem reconhecimento de que os fatos noticiados estejam comprovados; e, como a conclusão da comissão foi expressa "*no estrito limite da competência definida na portaria de sua designação*", sem juntada dos formulários que a fundamentaram, recomenda-se que a estatal mantenha a avaliação de integridade das contratadas ao longo da execução contratual, como admite sua própria política de integridade, que inclui a gestão de contratos entre as ocasiões de análise (peça 179, p. 2), inclusive quanto a fatos supervenientes.

11. O planejamento da fiscalização dos futuros contratos — falha apontada em instrução anterior — foi sanado com o Plano de Fiscalização de Publicidade dos Correios (peça 198), que define as atribuições dos agentes, os fluxos de execução, liquidação e pagamento, a periodicidade do monitoramento, o tratamento de não conformidades e os riscos contratuais, com listas de verificação para cada etapa; a designação dos fiscais por portaria após a assinatura dos contratos observa a norma interna da estatal.

12. Quanto ao elevado índice de desclassificação, a pontuação mínima exigida se situa no intervalo adotado em certames semelhantes (75 a 80 pontos), mas o percentual de propostas desclassificadas, cerca de 89%, superou os índices das licitações usadas como referência (26% a 71%). O dado suscita questionamentos, mas não demonstra, isoladamente, restrição injustificada à competitividade ou direcionamento; tampouco é conclusiva a coincidência entre o número de licitantes classificadas e o de contratações previstas no subitem 9.4 do edital, pois a classificação decorre do alcance da pontuação mínima por cada proposta, e não da seleção das quatro melhores. Deixo de formular juízo conclusivo sobre o ponto, sem prejuízo do exame das falhas objetivamente identificadas no julgamento.

13. Nas licitações de serviços de publicidade, as propostas técnicas são julgadas por subcomissão formada por profissionais de comunicação, publicidade ou marketing escolhidos por sorteio; ao menos um terço não apresenta vínculo com a entidade licitante (art. 10 da Lei 12.232/2010). A Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, vigente à época e adotada no edital, exige

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300241.

ainda que os integrantes sejam servidores ou empregados públicos (art. 41, inciso II), de modo a assegurar sua sujeição aos deveres funcionais e ao respectivo regime de responsabilização.

14. O membro sorteado sem vínculo com a ECT foi exonerado do cargo que ocupava na Secom/PR por ato publicado em 29/1/2025 e somente nomeado para novo cargo público em 7/2/2025 mediante outro publicado (peças 208 e 209). Nesse intervalo, subscreveu, em 30/1/2025, o resultado do julgamento do Plano de Comunicação Publicitária, quesito correspondente a 75% da pontuação técnica (peça 247; peça 88, p. 49-50), e participou, como avaliador, do julgamento dos demais quesitos, iniciado em 3/2/2025 (peça 89, p. 33-34), como confirma o ofício da comissão de licitação à Secom/PR de 6/2/2025 (peça 245). A ECT sustenta que a assinatura do resultado constituiu mero ato formal de consolidação de trabalhos concluídos antes da exoneração (peça 243, itens 9 a 11), mas os registros mostram que a participação do integrante no período não se resumiu a isso. A irregularidade está caracterizada, pois cabia à comissão de licitação verificar continuamente a manutenção dos requisitos exigidos dos membros da subcomissão.

15. A falha, contudo, tem gravidade reduzida: a ausência de vínculo público durou nove dias; o membro, escolhido por sorteio, manteve a qualificação técnica exigida; a estatal suspendeu os trabalhos e buscou orientação da Secom/PR e de sua área jurídica; o vínculo foi restabelecido antes da conclusão do julgamento; e não há indício de que a situação tenha influído nas notas atribuídas; situações suficientes no sentido de dar ciência à ECT.

16. O segundo vício diz respeito ao modo como as propostas foram julgadas. O art. 11, § 4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010, reproduzido no subitem 19.2.6, incisos II e V, do edital, exige análise e julgamento individualizados. A ata de julgamento do Plano de Comunicação Publicitária registra que os documentos foram analisados individualmente, que as pontuações foram "*verbalizadas e discutidas em cada subquesito*", em face dos subitens 9.3.4 a 9.3.6 do texto editalício, e que, em seguida, as notas individuais foram lançadas nas planilhas (peça 88, p. 49); a ata dos demais quesitos descreve procedimento idêntico (peça 89, p. 33). A ECT argumenta que cada avaliador formou e registrou previamente suas notas em planilhas próprias, destinando-se as interações apenas à reavaliação das divergências superiores a 20% da pontuação máxima, como prevê o subitem 9.3.5 (peça 255).

17. A explicação não se concilia com os registros contemporâneos: as atas descrevem discussões em todos os subquesitos — e não apenas nos divergentes — e não demonstram que a avaliação individual tenha sido preservada antes delas. Além disso, o mecanismo invocado não foi aplicado. Na avaliação da BCA Propaganda, as notas de Raciocínio Básico variaram de 2,5 a 3,8 pontos, diferença superior ao limite de 1,0 ponto (peça 88, p. 60); na da Nacional Comunicação, as de Estratégia de Mídia e Não Mídia variaram de 13,8 a 20,0, diferença superior ao limite de 5,0 pontos (peça 89, p. 20). Em nenhum dos casos há registro da reavaliação ou das razões para a manutenção das notas, como exige o subitem 9.3.5.1. A negativa da estatal se baseia em planilhas de outras licitantes e não esclarece as ocorrências apontadas.

18. Por outro lado, a variação das notas entre os avaliadores não indica uniformização prévia, e as divergências identificadas na instrução recaem sobre propostas situadas, respectivamente, 14,0 e 6,2 pontos abaixo do mínimo de 80 pontos, de modo que sua reavaliação, ainda que elevasse as notas menores ao patamar da maior nota atribuída, não alteraria a classificação. Acompanho, assim, o reconhecimento das falhas procedimentais, sem concluir pela existência de combinação de notas ou favorecimento, e proponho dar ciência à ECT quanto à verificação intempestiva dos requisitos dos membros da subcomissão técnica, à insuficiente demonstração da preservação da avaliação individual e à falta de comprovação do cumprimento dos procedimentos de reavaliação e registro das divergências.

19. Quanto à modelagem econômica, a remuneração das agências de propaganda se baseia em grande parte, no desconto-padrão concedido pelos veículos de comunicação sobre o valor da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300241.

veiculação (art. 11 da Lei 4.680/1965), usualmente de 20%, parte do qual pode ser repassada ao anunciante, reduzindo o custo das ações de mídia. Na Concorrência 1/2023, a primeira versão do edital previa o repasse de 1/4 do desconto (5% da veiculação); a área técnica da ECT a elevou a 1/2 (10%), tomando como referência a contratação da Petrobras, de valor semelhante; após impugnação do Sindicato das Agências de Propaganda do Distrito Federal e orientação da Secom/PR (peça 62), a estatal restabeleceu os 5%, invocando apenas essa orientação e a atratividade do certame, sem comparação entre as alternativas e seus efeitos econômicos. As Normas-Padrão do CENP fixam parâmetro autorregulatório de até 5% do investimento bruto para a parcela negociável do desconto (peça 210), mas essa referência não dispensa a análise das condições concretas da contratação nem demonstra, por si só, a vantajosidade da redução.

20. Não se afirma que o repasse devido seria de 10%, nem se presume perda financeira equivalente à diferença entre os percentuais. Cabia à estatal demonstrar a vantajosidade da opção adotada, sobretudo diante de sua situação financeira; a irregularidade consiste na insuficiente motivação da redução. Os documentos juntados pela Associação dos Procuradores dos Correios (peças 231 a 235), oriundos de procedimento em curso no Ministério Público do Trabalho, foram considerados em caráter subsidiário: corroboram que a proposta de repasse de 10% partiu da própria área técnica da estatal — fato já evidenciado pela peça 62 —, mas não alteram as conclusões deste voto; as questões trabalhistas ali tratadas têm sede própria.

21. A Secom/PR sustenta ter realizado apenas exame de conformidade normativa (peças 273 e 274). Sua manifestação, porém, comparou contratos de anunciantes federais, afirmou que a redução aumentaria a atratividade do certame e recomendou expressamente o retorno ao percentual do primeiro edital (peça 62) — orientação de mérito sobre a modelagem econômica, efetivamente seguida pela ECT. Embora não vinculante — o que preserva a responsabilidade decisória da estatal —, trata de ato administrativo sujeito ao dever de motivação (art. 2º, parágrafo único, inciso VII, e art. 50 da Lei 9.784/1999), tanto mais quando destinado a influir em escolha de elevada materialidade econômica. Proponho dar ciência à ECT acerca da insuficiência da fundamentação econômica apresentada para reduzir o percentual de repasse e à Secom/PR da ausência de demonstração técnica e econômica suficiente dos benefícios atribuídos à redução recomendada.

22. Quanto ao critério de julgamento, o art. 5º da Lei 12.232/2010 admite tanto a "melhor técnica" quanto a "técnica e preço", e a IN Secom/PR 1/2023 atribui a escolha ao contratante, exigindo fundamentação à luz das características de cada critério (art. 10, parágrafo único). O Relatório Técnico 41425360 invocou a natureza intelectual e criativa dos serviços e a reduzida participação da remuneração variável na contratação anterior, com predominância do desconto de agência (peça 57, itens 14.1 a 14.5); a ECT acrescentou a adoção da melhor técnica por outros órgãos e os limites de honorários do edital. Os argumentos são pertinentes, mas não comparam os critérios disponíveis: a premissa de que parcela relevante da remuneração permaneceria fora da disputa ignora a possibilidade de competição sobre o próprio repasse do desconto-padrão, admitida na modelagem de técnica e preço (art. 36 da IN) e exemplificada pela contratação da Petrobras. Proponho dar ciência à ECT de que a escolha, sem essa comparação, não chegaria a observar o dever de motivação previsto no art. 10, parágrafo único, da IN Secom/PR 1/2023, exigência que concretiza, nessa fase, a obrigação de demonstrar que a solução adotada há de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa (art. 31 da Lei 13.303/2016).

23. Não há nos autos elementos que indiquem direcionamento, dano efetivo ou alteração da classificação. As irregularidades verificadas são falhas procedimentais de gravidade reduzida, sem repercussão demonstrada no resultado, e insuficiência de motivação de escolhas da modelagem econômica cuja desvantajosidade não se afirma. Consideradas as consequências práticas das alternativas (art. 20, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), a anulação do certame — que imporia a repetição do procedimento e prolongaria a ausência de contratação especializada, com os impactos apontados pela ECT — não se justifica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300241.

24. A unidade técnica propõe admitir os contratos apenas em caráter transitório até a conclusão de novo certame em 240 dias. A medida não guarda proporção com a natureza das irregularidades: o vício identificado na modelagem econômica é a ausência de demonstração da vantajosidade das escolhas, em vez da comprovação de que fossem desvantajosas. As ciências ora propostas alcançam, por isso, o dever de demonstração, e não o conteúdo das escolhas administrativas. Impor nova licitação em prazo certo equivaleria a exigir a substituição de escolhas cuja ilegalidade de conteúdo não foi demonstrada, além de expor a estatal a nova descontinuidade caso o certame, que ela própria estima em onze a doze meses, não se concluísse no prazo.

25. Para irregularidades dessa natureza, a Resolução-TCU 315/2020 reserva a ciência, cabível quando as circunstâncias não exigem providências concretas e imediatas e basta induzir a prevenção de situações análogas (art. 2º, inciso II, e art. 9º, inciso I). Concorre para essa conclusão o compromisso da ECT, nos comentários do gestor, de aperfeiçoar os controles de elegibilidade das subcomissões técnicas, a individualização das avaliações, a rastreabilidade das decisões e os estudos técnicos preliminares, bem como a informação de que já estrutura cronograma para novo certame, com consulta pública sobre a minuta do edital (peça 256) — circunstância que a própria resolução leva em conta para dispensar a formulação de deliberações (art. 16, parágrafo único, inciso I).

26. Por fim, a instrução adotada como relatório, a instrução de peça 224 e as respostas da ECT e da Secom/PR às oitivas e aos comentários do gestor foram classificadas como sigilosas. Seu conteúdo, na parte aqui reproduzida e analisada, não se enquadra nas hipóteses de restrição de acesso do art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 294/2018, e sua publicidade é necessária à compreensão do julgado, inclusive pela Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados. Proponho retirar a chancela de sigilo dessas peças, mantida a classificação das peças 2 (dados pessoais de representante com identidade preservada), 169 a 178 (planos de marketing e de negócios, atas de órgãos colegiados e documentos orçamentários internos da estatal) e 231 a 235 (documentos de procedimento em trâmite no Ministério Público do Trabalho).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300241.

ACÓRDÃO Nº 2950/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.385/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessadas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03); Secretaria-Executiva da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Gustavo Augusto Almeida de Paulo e João Pedro Kechichian Martins Kassabian, representando Leonardo de Siqueira Lima.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2023, conduzida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e destinada à contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de prevenir ocorrências semelhantes, de que, na Concorrência 1/2023:

9.2.1. a atuação, entre 29/1 e 6/2/2025, de membro da subcomissão técnica no julgamento das propostas sem a condição de servidor ou empregado público nem verificação tempestiva, pela comissão de licitação, da manutenção desse requisito, afrontava o art. 41, inciso II, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, então vigente;

9.2.2. a realização de discussões coletivas sobre as pontuações de cada quesito e subquesito antes de seu registro nas planilhas individuais, sem demonstração, nos registros do julgamento, de que a avaliação individual de cada membro da subcomissão técnica tenha sido preservada, afronta o art. 11, § 4º, incisos III e V, da Lei 12.232/2010 e o subitem 19.2.6, incisos II e V, do edital;

9.2.3. a reavaliação das notas que apresentavam diferenças superiores a 20% da pontuação máxima do respectivo quesito ou subquesito não foi comprovada, nem o registro em ata das razões para sua manutenção, em desacordo com os subitens 9.3.5 e 9.3.5.1 do edital;

9.2.4. a redução da parcela do desconto-padrão de agência a ser repassada, de 1/2 (10% do valor da veiculação) para 1/4 (5% do valor da veiculação), sem análise econômica própria que demonstrasse a vantajosidade da medida, descumpre o dever de demonstrar a seleção da proposta mais vantajosa, imposto pelo art. 31 da Lei 13.303/2016; e

9.2.5. a adoção do critério de julgamento “melhor técnica” sem justificativa fundamentada em análise comparativa com o critério “técnica e preço”, inclusive quanto à possibilidade de disputa sobre o repasse do desconto-padrão de agência, afrontava o art. 10, parágrafo único, da Instrução Normativa Secom/PR 1/2023, então vigente, e descumpre o dever de demonstrar a seleção da proposta mais vantajosa, determinado pelo art. 31 da Lei 13.303/2016.

9.3. dar ciência à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a orientação dirigida à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Concorrência 1/2023, para reduzir a parcela do desconto-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300242.

padrão de agência a ser repassada, de 1/2 (10% do valor da veiculação) para 1/4 (5% do valor da veiculação), sem demonstração técnica e econômica suficiente de que a medida ampliaria a competitividade e a atratividade do certame ou proporcionaria solução mais vantajosa à Administração, não observou o dever de motivação dos atos administrativos (art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, e art. 50 da Lei 9.784/1999) em matéria que condiciona a observância, pela entidade orientada, do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4. retirar a chancela de sigilo das peças 167, 168, 179 a 183, 224, 243 a 253, 255, 258 a 268, 270, 272 a 275 e 279, mantida a classificação das peças 2, 169 a 178 e 231 a 235;

9.5. juntar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos autos do TC 008.436/2025-8;

9.6. informar o teor desta deliberação ao Presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, em atenção ao Requerimento 4/2025-CCOM (TC 008.436/2025-8), à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e às autoridades representantes;

9.7. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2950-43/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81300242.