



RECURSO ADMINISTRATIVO

Concorrência nº 01/2026

Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)

Recorrente: Agência FR de Comunicação LTDA

1. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

O presente recurso administrativo é interposto com estrita observância aos prazos, pressupostos e formalidades legais aplicáveis, com fundamento no art. 165, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, em face do resultado do julgamento das Propostas Técnicas apresentadas no âmbito da Concorrência nº 01/2026, promovida pelo Conselho Federal de Enfermagem – COFEN, destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação digital.

A FR Comunicação foi classificada em segundo lugar e, cabe ressaltar, não se discute, aqui, a legitimidade do procedimento, nem se pretende formular crítica pessoal ou desabonadora à Subcomissão Técnica. Ao contrário: parte-se do pressuposto de que o julgamento foi realizado com seriedade e boa-fé, mas sustenta-se que, diante do volume, da qualidade e da materialidade das informações apresentadas pela Recorrente, a nota atribuída ao quesito em questão merece reexame, por não aparentar guardar plena correspondência com o conteúdo efetivamente comprovado.

O que se busca é oferecer à Administração elementos técnicos adicionais para uma reavaliação criteriosa, serena e aderente aos parâmetros editalícios, de forma a assegurar o máximo alinhamento entre os fatos documentados nos autos e a pontuação atribuída. Trata-se, em síntese, de recurso manejado em favor da legalidade, da objetividade do julgamento e da mais adequada seleção da proposta tecnicamente mais vantajosa para o interesse público e, posteriormente, ao atendimento adequado das necessidades de comunicação do Conselho.

2. DA ESTRUTURA DO JULGAMENTO TÉCNICO E DA NECESSÁRIA CORRESPONDÊNCIA ENTRE CRITÉRIO, CONTEÚDO E PONTUAÇÃO

O edital da Concorrência nº 01/2026 organiza o julgamento técnico a partir de três grandes eixos: **Plano de Comunicação Digital, Capacidade de Atendimento e Relatos de Soluções de Comunicação Digital**, estabelecendo que a pontuação final da proposta técnica corresponde à soma desses três quesitos. O Anexo D do Termo de Referência deixa claro que a avaliação não é livre nem intuitiva, mas estruturada em critérios técnicos previamente definidos, cuja aplicação deve resultar em notas objetivamente justificáveis e verificáveis no processo. O instrumento convocatório também dispõe que a pontuação de cada quesito será apurada a partir da média aritmética dos pontos atribuídos pelos membros da Subcomissão Técnica, com previsão de reavaliação sempre que houver diferença superior a 20% da pontuação máxima do quesito ou subquesito, tudo em conformidade com critérios objetivos previstos no próprio edital.

AD



Esse desenho procedimental revela opção inequívoca da Administração por um modelo de julgamento técnico baseado em racionalidade, comparabilidade e controle. Sendo assim, o sistema criado pelo edital impõe que cada nota seja o resultado lógico da confrontação entre os elementos efetivamente apresentados pelas licitantes e os parâmetros previamente divulgados no certame. O edital, nesse ponto, foi particularmente cuidadoso ao exigir que as planilhas contivessem as pontuações atribuídas por cada membro da Subcomissão aos quesitos de Capacidade de Atendimento e Relatos de Soluções de Comunicação Digital, precisamente para garantir rastreabilidade e transparência no julgamento.

É justamente à luz dessa estrutura que a Recorrente apresenta a presente peça. Seu argumento central é simples, mas tecnicamente relevante: considerando a densidade do conteúdo apresentado em sua proposta de capacidade, a qualidade técnica da equipe indicada, a amplitude da estrutura operacional demonstrada, a integração com o Grupo Nexcom, a presença de recursos em Brasília e a experiência acumulada em comunicação pública e institucional, a nota atribuída não parece refletir, com precisão suficiente, o conjunto do material constante dos autos. O pedido, por conseguinte, não é de substituição do juízo técnico por mero inconformismo da parte, mas de reexame técnico da aderência entre pontuação e lastro documental da **Capacidade de Atendimento**.

3. DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO JULGAMENTO DA PROPOSTA TÉCNICA

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar do regime jurídico das contratações públicas, estabelece em seu art. 5º um conjunto de princípios que informam toda a atividade licitatória, dentre os quais sobressaem, para o caso presente, os da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da motivação, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório, da razoabilidade e da proporcionalidade. Esses princípios não possuem valor meramente retórico. Eles operam como critérios concretos de controle do ato administrativo, especialmente em licitações do tipo melhor técnica, nas quais a discricionariedade técnica da Administração, embora legítima, deve ser permanentemente contida pelos marcos normativos do edital e pelos deveres de motivação e coerência.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede que a proposta seja avaliada com base em referências laterais, expectativas subjetivas ou padrões não explicitados previamente. O princípio do julgamento objetivo, por sua vez, exige que a nota técnica seja o reflexo da aderência da proposta aos critérios fixados, afastando tanto arbitrariedades quanto soluções decisórias excessivamente impressionistas. A motivação, por sua vez, constitui exigência indispensável para a validade do julgamento, pois é por meio dela que se permite aferir se a decisão decorreu, de fato, da aplicação regular dos critérios do certame. Já os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atuam como exigências de equilíbrio entre o conteúdo demonstrado e a intensidade da pontuação atribuída, evitando distorções que comprometam a lógica interna do julgamento.

No presente caso, a Recorrente entende que todos esses princípios recomendam uma revisitação específica do quesito Capacidade de Atendimento. Isso porque a proposta apresentada procurou demonstrar, de forma documental organizada, não apenas



a existência de profissionais, ferramentas e instalações, mas uma efetiva arquitetura de atendimento compatível com o porte, a complexidade e a sensibilidade do objeto licitado.

4. DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA E SUFICIENTE

A motivação, em matéria de julgamento técnico, representa muito mais do que um requisito formal. Ela é o elemento que legitima o exercício da discricionariedade técnica e permite o controle administrativo e jurídico do resultado alcançado. Em certames de melhor técnica, a motivação adequada não exige apenas a indicação genérica de que determinada proposta foi “mais” ou “menos” aderente ao edital; exige, sobretudo, que se identifique, com clareza razoável, de que forma o conteúdo apresentado foi lido, comparado e valorado diante dos critérios estabelecidos. É nessa linha que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem se orientado ao afirmar, em diversos precedentes, que a pontuação técnica deve ser acompanhada de fundamentação suficiente para demonstrar a correspondência entre nota e proposta.

No caso concreto, a Recorrente apresentou caderno extenso de Capacidade de Atendimento, com demonstração de carteira de clientes, estrutura humana, qualificação profissional, infraestrutura, recursos e ferramentas, integração com empresas do grupo e sistemática operacional de atendimento. Nas páginas iniciais do material, por exemplo, foram relacionados clientes de grande porte e abrangência nacional, de setores altamente regulados e exigentes, além de clientes da administração pública e de organizações com atuação complexa e multisserviço. Mais adiante, foram indicados os perfis dos profissionais seniores da equipe, com formações, especializações, experiências e trajetórias compatíveis com comunicação institucional, relações públicas, gestão reputacional, comunicação pública e relacionamento com stakeholders.

Diante disso, a Recorrente entende que a motivação do julgamento, para ser plenamente aderente ao modelo instituído no edital, precisaria evidenciar, com grau compatível de precisão, quais aspectos concretos dessa estrutura teriam sido considerados insuficientes, limitados ou menos aderentes do que os das demais licitantes. Não se trata de exigir justificativa exaustiva em termos literais, mas sim de reconhecer que, quanto mais completo o acervo probatório apresentado pela licitante, maior é a necessidade de que a nota inferior venha acompanhada de fundamentação capaz de permitir a compreensão técnica do resultado. Essa compreensão é indispensável não apenas para o exercício do contraditório, mas também para o próprio aprimoramento da decisão administrativa.

5. DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL APRESENTADA PELA RECORRENTE

A proposta da FR Comunicação no quesito Capacidade de Atendimento procurou demonstrar, de forma objetiva e documentada, a existência de estrutura organizacional estável, experiente e escalável, apta a suportar com segurança e continuidade a execução do contrato. Não se tratou de mera enumeração genérica de profissionais ou de afirmações abstratas sobre experiência. O material indicou, por exemplo, carteira de clientes com perfis diversos e altamente exigentes, atuação em segmentos sensíveis e regulados, histórico de demandas complexas e presença em múltiplas frentes da



comunicação institucional. Nas páginas dedicadas à carteira de clientes, a empresa ressaltou sua atuação junto a organizações como Braskem, ANBIMA, XP Inc., Hospital Israelita Albert Einstein, Biogen, Mercado Livre, Vivo, Decolar, além de estruturas com presença nacional e clientes com perfil ou controle público.

Também foi apresentada uma lista geral de clientes e a demonstração de abrangência regional e nacional, evidenciando experiência em ambientes territoriais distintos e em operações comunicacionais com diferentes níveis de capilaridade. Esse elemento é particularmente importante no contexto do COFEN, cuja atuação institucional não se restringe a uma realidade local, mas dialoga com um sistema federativo que envolve o Conselho Federal e os Conselhos Regionais, exigindo sensibilidade para a coordenação de comunicação em ambientes com múltiplos públicos, agendas e interlocutores.

Além disso, a proposta apresentou a estrutura humana da empresa e do ecossistema ampliado, com referência a mais de 130 profissionais internalizados e universo mais amplo de colaboradores vinculados ao grupo. A descrição não ficou restrita ao quantitativo: houve demonstração qualitativa, com currículos e perfis profissionais que revelam senioridade, diversidade de especializações e trajetória relevante em comunicação corporativa, institucional, pública e reputacional. Diante desse conjunto, a Recorrente entende que sua capacidade de atendimento foi demonstrada de forma suficiente, robusta e aderente ao objeto, merecendo reavaliação da nota atribuída.

6. DA QUALIFICAÇÃO DA EQUIPE E DA COMPOSIÇÃO SENIORIZADA APRESENTADA

A Capacidade de Atendimento, em licitações dessa natureza, não se mede apenas pela existência formal de uma pessoa jurídica constituída, mas pela demonstração concreta de que a empresa dispõe de capital humano qualificado, liderança experiente, processos internos, recursos especializados e governança aptos a sustentar a execução do contrato. Nesse ponto, a proposta da FR foi particularmente minuciosa ao apresentar profissionais com larga trajetória em comunicação corporativa, relações públicas, jornalismo, reputação, políticas públicas, gestão de crise e atendimento institucional. O caderno de capacidade trouxe, entre outros, perfis de sócios-diretores, diretores-executivos, gerentes e lideranças seniores, com formações em Jornalismo, Relações Públicas e Direito, além de MBA, pós-graduações e mestrado.

A proposta destacou nomes com mais de 20, 25 e até 30 anos de experiência, com passagens por grandes empresas, veículos de imprensa, agências de referência e interlocução com clientes de alta complexidade. Foram apresentados também profissionais com experiência em comunicação pública e em órgãos governamentais, inclusive com atuação em ministérios, no Governo do Estado de São Paulo e em ambientes institucionais sensíveis. Esse dado é especialmente relevante porque o objeto do certame não exige apenas produção de conteúdo digital em sentido amplo, mas comunicação institucional voltada a um conselho federal, com temas ligados à regulação profissional, políticas públicas, reputação institucional, defesa de prerrogativas, relacionamento com a categoria e interesse público.



A Recorrente entende, assim, que a senioridade e a especialização da equipe apresentada constituem ativo central de sua capacidade de atendimento. Não se trata de capacidade presumida, mas de capacidade demonstrada a partir de trajetórias profissionais efetivas, aderentes ao perfil do contrato. Por esse motivo, a nota atribuída, por sua distância em relação ao conjunto qualitativo apresentado, recomenda reexame atento, para que se verifique se o conteúdo curricular, técnico e operacional da equipe foi integralmente considerado na valoração final.

7. DA INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA AO GRUPO NEXCOM E DE SEUS REFLEXOS NA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO

Outro elemento relevante e claramente apresentado na proposta foi a integração da FR Comunicação ao Grupo Nexcom. Essa circunstância não foi trazida como referência lateral ou acessória, mas como fator estrutural concreto de ampliação da capacidade de entrega, da especialização técnica e da cobertura operacional da Recorrente. O caderno de capacidade informa que a agência integra ecossistema de empresas (outras 8 empresas) complementares, com atuação em inteligência de dados, monitoramento, inteligência artificial, assessoria de imprensa, reputação, marketing de influência, comunicação interna, mídia, publicidade, audiovisual e relações públicas, incluindo a Charisma, a Tridente, Kuarup, IT Comunicação e Zanatta Comunicação (ambas sediadas em Brasília/DF).

No contexto do COFEN, sediado em Brasília e inserido em ecossistema institucional que dialoga com órgãos federais, entidades de classe, formuladores de políticas e imprensa especializada, a existência de conexões operacionais qualificadas na capital federal constitui elemento relevante de atendimento. A Recorrente entende que essa integração representa diferencial concreto, capilaridade e prontidão operacional, devendo ser considerada como fator positivo na avaliação da Capacidade de Atendimento.

8. DA DISTINÇÃO ENTRE COMUNICAÇÃO PÚBLICA INSTITUCIONAL E ABORDAGENS TÍPICAMENTE MERCADOLÓGICAS

A Recorrente entende ser importante registrar, com o devido respeito e sem qualquer personalização indevida do debate, que o ambiente desta concorrência exige leitura própria da natureza do serviço contratado. Comunicação digital para autarquia federal não se resolve apenas com repertório criativo, fluência de linguagem promocional ou soluções visuais atrativas. Exige, antes de tudo, compreensão institucional, aderência normativa, maturidade editorial, responsabilidade reputacional e domínio da lógica de comunicação pública. O objeto previsto no edital deixa isso bastante claro ao tratar de prospecção, planejamento, moderação de conteúdo, análise de sentimentos, inteligência de dados e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação digital a serviço da publicidade administrativa e do direito à informação.

Essa distinção importa porque, no julgamento do quesito Capacidade de Atendimento, é preciso valorizar não apenas a disponibilidade de recursos materiais, mas a aptidão da estrutura para operar em ambiente público, institucional e regulado. A FR procurou demonstrar precisamente isso: uma equipe com formação e experiência aderentes à comunicação institucional, processos voltados à governança de conteúdo, protocolos



de atendimento, mediação com formadores de opinião, monitoramento de riscos e capacidade de escuta qualificada. Em outras palavras, procurou evidenciar estrutura vocacionada para comunicação pública, e não apenas para execução genérica de produtos digitais.

A presente observação não objetiva desqualificar quaisquer concorrentes, mas apenas reforçar que a métrica de avaliação da capacidade precisa estar alinhada à natureza do contrato. O que melhor atende ao interesse público, nesse tipo de objeto, não é necessariamente a estrutura mais vistosa sob ótica comercial, mas aquela mais apta a sustentar, com segurança e técnica, o exercício da comunicação institucional de uma autarquia federal. A Recorrente entende que sua proposta apresentou, com consistência, essa aderência específica.

9. DA REAVALIAÇÃO PREVISTA NO EDITAL E DA IMPORTÂNCIA DE SUA VERIFICAÇÃO

O Anexo D do Termo de Referência dispõe expressamente que a Subcomissão Técnica reavaliará a pontuação atribuída a um quesito ou subquesito sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% da pontuação máxima correspondente, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas. Prevê, ainda, que, persistindo a diferença após a reavaliação, os membros autores das pontuações destoantes deverão registrar em ata as razões que os levaram a manter a pontuação atribuída.

Essa regra é extremamente relevante. Ela revela que o próprio edital reconhece a necessidade de controle interno das discrepâncias de julgamento, como forma de evitar distorções excessivas e de reforçar a consistência do resultado técnico. A reavaliação, nesse contexto, não é uma faculdade irrelevante nem mero detalhe procedimental. Ela é mecanismo de qualidade decisória, criado precisamente para assegurar maior equilíbrio e racionalidade na atribuição das notas.

Diante disso, a Recorrente requer, com o devido respeito, que se verifique se, no julgamento do quesito Capacidade de Atendimento, houve situação de divergência apta a acionar esse dispositivo e, em caso positivo, se foram observadas as exigências de reavaliação e registro formal das razões de manutenção da nota. Tal verificação não constitui questionamento indevido da autonomia técnica da Subcomissão, mas providência inteiramente compatível com o próprio sistema de controle interno concebido pelo edital.

Adicionalmente, vale destacar, que a própria agência Hakam apresenta em seu site corporativo os serviços que oferece e nenhum se conecta com a complexidade da atuação de um conselho federal dessa magnitude: “tráfego pago, plano e estratégia de mídia, criação e modernização de marca, estudo estratégico de marca, campanhas publicitárias, criações on e off, desenvolvimento web e BI para análise de dados”.

10. DA POSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE ESCLARECIMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA INSTRUÇÃO



A Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a promover diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução do processo, desde que não impliquem inclusão posterior de documento que deveria constar originariamente da proposta ou da habilitação. Trata-se de mecanismo clássico de busca da verdade material e de aperfeiçoamento da decisão administrativa. Em licitações técnicas, especialmente, a diligência pode ser instrumento valioso para esclarecer eventuais ambiguidades interpretativas sobre estruturas organizacionais, vínculos operacionais, metodologias ou recursos apresentados.

No presente caso, a Recorrente entende que, caso tenha subsistido qualquer dúvida quanto à extensão da integração com o Grupo Nexcom, quanto ao quantitativo ou perfil da equipe, quanto à utilização compartilhada de recursos especializados, ou mesmo quanto à aderência da estrutura de Brasília ao atendimento do contrato, a diligência teria sido instrumento apto a permitir esclarecimento formal e completo. A empresa, inclusive, reafirma sua plena disposição em prestar todos os esclarecimentos complementares que a Administração entenda úteis ao processo decisório.

O registro desse ponto não implica alegação de nulidade automática pela ausência de diligência, mas sim demonstração de que havia, e ainda há, meios juridicamente válidos para assegurar que a decisão final reflita com precisão a realidade fática já documentada nos autos. Dado o peso decisivo do quesito impugnado e o interesse público envolvido na seleção da proposta tecnicamente mais adequada, a diligência, se reputada cabível pela Administração, pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento do julgamento.

11. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Recorrente:

- a) o conhecimento do presente recurso administrativo, por ser próprio, tempestivo e regularmente interposto;
- b) o seu provimento, para que seja promovida a reavaliação da pontuação atribuída à FR Comunicação no quesito **Capacidade de Atendimento**, à luz dos elementos constantes do Invólucro nº 3 e dos critérios definidos no edital;
- c) subsidiariamente, caso a Administração reputar necessário ao esclarecimento técnico, a realização de diligência para complementação interpretativa de aspectos já constantes da proposta, especialmente no que se refere à estrutura integrada da empresa, à composição da equipe e aos recursos operacionais mobilizáveis para execução do contrato.

12. DA CONCLUSÃO

A FR Comunicação apresentou proposta técnica consistente, amadurecida e aderente ao objeto licitado. No quesito Capacidade de Atendimento, demonstrou equipe qualificada e seniorizada, carteira expressiva de clientes, integração com ecossistema ampliado de comunicação, ferramentas e metodologias estruturadas, presença



operacional relevante e experiência compatível com a natureza pública e institucional do contrato.

À vista desse conjunto, a Recorrente entende que a pontuação atribuída ao referido quesito merece reexame, não por qualquer desmerecimento ao trabalho da banca, mas justamente em prestígio aos princípios da legalidade, da objetividade, da motivação, da razoabilidade, da vinculação ao edital e da busca da proposta tecnicamente mais vantajosa. O recurso ora apresentado tem natureza estritamente técnica e institucional. Busca contribuir para o aperfeiçoamento do julgamento e para a formação de decisão final ainda mais segura, transparente e consistente.

**Termos em que,
Pede deferimento.**

São Paulo, 05 de março de 2026.

At.te *Alcides de Francisco Ferr*

AGÊNCIA FR DE COMUNICACAO LTDA
CNPJ: 30.608.514/0001-95
Alcides de Francisco Ferreira
Sócio Administrador
CPF: 077.321.458-52

RECURSO COFEN.pdf

Documento número #6df47f71-e4c4-4cc9-b01a-c3ebbd5a9cb0

Hash do documento original (SHA256): d4942f107eb3a235176bcfc926f04c959db86ae397be7a8f0e0d9df244d4f13b

Assinaturas

✓ Alcides de Francisco Ferreira

CPF: 077.321.458-52

Assinou como representante legal em 06 mar 2026 às 13:27:10



Alcides de Francisco Ferreira

Log

- 06 mar 2026, 13:16:55 Operador com email wellington.pereira@agenciafr.com.br na Conta 185be58a-138b-4b84-8f6f-f2a57530880d criou este documento número 6df47f71-e4c4-4cc9-b01a-c3ebbd5a9cb0. Data limite para assinatura do documento: 05 de abril de 2026 (13:16). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 06 mar 2026, 13:18:02 Operador com email wellington.pereira@agenciafr.com.br na Conta 185be58a-138b-4b84-8f6f-f2a57530880d adicionou à Lista de Assinatura: alcides.ferreira@agenciafr.com.br para assinar como representante legal, via E-mail.
- Pontos de autenticação: Token via E-mail; Nome Completo; CPF; endereço de IP; Assinatura manuscrita. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Alcides de Francisco Ferreira e CPF 077.321.458-52.
- 06 mar 2026, 13:18:02 Operador com email wellington.pereira@agenciafr.com.br na Conta 185be58a-138b-4b84-8f6f-f2a57530880d adicionou o signatário alcides.ferreira@agenciafr.com.br para rubricar as páginas 1,2,3,4,5,6,7.
- 06 mar 2026, 13:27:10 Alcides de Francisco Ferreira assinou como representante legal. Pontos de autenticação: Token via E-mail alcides.ferreira@agenciafr.com.br. CPF informado: 077.321.458-52. Assinatura manuscrita com hash SHA256 prefixo 51335d(...), vide anexo manuscript_06 mar 2026, 13-26-46.png. Rubricou as páginas 1,2,3,4,5,6,7. IP: 187.34.180.131. Componente de assinatura versão 1.1397.0 disponibilizado em <https://app.clicksign.com>.
- 06 mar 2026, 13:27:12 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número 6df47f71-e4c4-4cc9-b01a-c3ebbd5a9cb0.



Documento assinado com validade jurídica.

Para conferir a validade, acesse <https://www.clicksign.com/validador> e utilize a senha gerada pelos signatários ou envie este arquivo em PDF.

As assinaturas digitais e eletrônicas têm validade jurídica prevista na Medida Provisória nº. 2200-2 / 2001

Este Log é exclusivo e deve ser considerado parte do documento nº 6df47f71-e4c4-4cc9-b01a-c3ebbd5a9cb0, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign, disponível em www.clicksign.com.

Anexos

Alcides de Francisco Ferreira

Assinou o documento enquanto representante legal em 06 mar 2026 às 13:27:10

ASSINATURA MANUSCRITA

Assinatura manuscrita com hash SHA256 prefixo 51335d(...)



Alcides de Francisco Ferreira

REPRODUÇÃO PROIBIDA
06/03/2026 13:27:02

Alcides de Francisco Ferreira
manuscript_06 mar 2026, 13-26-46.png