

*Um guia para quem planeja,
licita e fiscaliza serviços de design
para a Administração Pública*

COMO LICITAR DESIGN

Os desafios de contratar
serviços criativos na Administração Pública

Este material trata principalmente de processos de contratação no campo do design gráfico, tomando essa especialidade como referência central. Ainda assim, o design abrange múltiplas frentes — como produto, digital, serviços, ambientes, moda e estratégia —, muitas vezes de forma integrada. Por isso, diversos princípios, reflexões e orientações aqui apresentados podem ser aplicados — com as devidas adaptações — a outras áreas do design e à indústria criativa em geral.

Este material não substitui a análise jurídica de cada caso. Seu objetivo é apoiar decisões técnicas no planejamento e na gestão de contratações de serviços de design gráfico, à luz da legislação vigente.

COMO LICITAR DESIGN

Os desafios de contratar
serviços criativos na Administração Pública

*Rafaela Wiedemann, Valerie Tomsic,
Nestor Oliveira e Samara Loureiro*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Como licitar design [livro eletrônico] : os desafios de contratar serviços criativos na administração pública / Nestor Oliveira ... [et al.]. -- Rio de Janeiro : Refinaria Design, 2026. -- (Como licitar ; 1) PDF

Outros autores: Rafaela Wiedemann, Valerie Tomsic, Samara Loureiro

ISBN 978-65-975794-0-2

1. Administração pública - Brasil
2. Comunicação visual 3. Design gráfico 4. Licitação pública - Brasil
I. Oliveira, Nestor. II. Wiedemann, Rafaela. III. Loureiro, Samara. IV.
Tomsic, Valerie. V. Série.

26-358733.0

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350

Camila Aparecida Rodrigues - Bibliotecária CRB

SP-010133/O

SUMÁRIO

	Apresentação	07
	Sobre os autores	08
1	Por que licitar design gráfico é tão difícil?	10
2	O que é (e o que não é) design gráfico	15
3	O mercado real: como as empresas de design atuam	19
4	Design gráfico e os princípios das contratações públicas à luz da Lei 14.133/2021	24
5	Como estruturar o objeto: contratação conjunta ou parcelada	30
6	Planejamento da contratação e Estudo Técnico Preliminar (ETP)	36
7	Estimativa de quantidades em serviços de design gráfico e o desafio da comunicação interna	42
8	Critérios de julgamento e o desafio de avaliar qualidade em design	48
9	Exigências de habilitação e a seleção de fornecedores de design gráfico	56
10	Gestão do contrato e a subjetividade do design	60
11	Recebimento, aceite e critérios de qualidade	66
12	Riscos recorrentes, contestações e judicialização	72
13	Checklist de boas práticas	77
	Conclusão_ Uma reflexão sobre soluções inovadoras em serviços de design gráfico	80
ANEXO 1	Glossário	84
ANEXO 2	Jurisprudência do TCU sobre parcelamento e serviços intelectuais	86

Apresentação

Contratar serviços de design gráfico na Administração Pública pode parecer simples mas requer conhecimentos específicos que podem ser decisivos para garantir a participação e principalmente o sucesso. A licitação de serviços de design gráfico abrange, em geral, peças visuais, materiais institucionais, layouts e artes de apoio à comunicação e à prestação de serviços públicos. Na prática, porém, essas contratações figuram entre as que mais geram dúvidas, frustrações e retrabalho, do planejamento à execução contratual.

Essas dificuldades decorrem menos da legislação e mais da forma como o design é compreendido e contratado. A indefinição inicial das necessidades do projeto costuma gerar retrabalhos sucessivos. Ainda é comum tratar o design gráfico como um serviço acessório, quando se trata de um serviço intelectual, criativo e estratégico, com impacto direto na qualidade da comunicação pública.

Este e-book resulta da observação recorrente de problemas em licitações que envolvem design: editais impugnados, contratações malsucedidas, entregas de baixa qualidade, conflitos na fiscalização e insegurança jurídica. São situações frequentes em diferentes órgãos e modalidades de contratação.

O objetivo deste material é esclarecer o que é — e o que não é — design gráfico; como o mercado atua; por que certos modelos de contratação não são adequados a serviços criativos; e quais caminhos podem melhorar essas contratações, dentro dos limites legais.

Ao longo dos capítulos, o leitor encontrará uma abordagem didática e prática, com conceitos essenciais, problemas recorrentes e sugestões aplicáveis à realidade de quem planeja, executa ou fiscaliza contratações públicas.

O e-book é destinado a gestores públicos, equipes de planejamento, fiscais de contrato, profissionais de controle, além de designers e empresas que atuam ou pretendem atuar junto à Administração Pública. A expectativa é contribuir para contratações mais qualificadas e seguras.

Se, ao final da leitura, o leitor enxergar essas contratações com mais criticidade e segurança técnica, este trabalho terá cumprido seu propósito.

SOBRE OS AUTORES

Refinaria Design

A Refinaria Design é um escritório de design estratégico com sede no Rio de Janeiro, atuando desde 2002 no desenvolvimento de soluções visuais e de comunicação para organizações públicas e privadas. Seu trabalho parte do entendimento profundo de contextos, processos e usuários, combinando pensamento estratégico, criatividade e rigor técnico para traduzir a complexidade de um negócio em comunicação clara e eficiente que ressoa e permanece para clientes e usuários.

Ao longo de sua trajetória, identificou que as instituições públicas esbarram em dificuldades para contratar design de excelência. A ausência de critérios técnicos nos editais, os modelos de contratação incompatíveis com a natureza do trabalho criativo e uma incompreensão do valor estratégico do design são alguns dos obstáculos identificados. A Refinaria Design atua na raiz desse problema, pois acredita que processos licitatórios bem estruturados são fundamentais para gerar valor real e propiciam mais qualidade, transparência e impacto positivo para a administração pública e para a sociedade.

Rafaela Wiedemann

Se formou em Desenho Industrial pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1993, e realizou pós-graduação em marketing na mesma Universidade em 2002. Atua como coordenadora de projetos e designer.

Valerie Tomsic

É graduada pela UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, através da Escola de Belas Artes no curso de Programação Visual desde 1995. Em 2019 fez formação em Marketing Digital. Tem experiência como coordenadora de projetos, designer e é especialista em projetos editoriais.

Licitati

A LICITATI é uma consultoria especializada no planejamento e na gestão de contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), voltada a apoiar gestores de órgãos públicos e suas equipes técnicas na elaboração de processos licitatórios. Seus serviços visam agregar qualidade técnica, celeridade e conformidade legal às contratações, por meio da atuação de profissionais da área de TI com experiência em contratações de soluções de TIC e na gestão de contratos.

Nestor Oliveira

É bacharel em Tecnologia da Informação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pós-graduado em Desenvolvimento de Sistemas pela PUC-Rio e especialista em licitações de TIC, com ampla experiência na elaboração e gestão de contratações públicas. Atuou em órgãos públicos como gerente de projetos e gestor de TI, nas áreas de software e infraestrutura.

É fundador da LICITATI, empresa especializada em contratações de TIC, que presta assessoria a órgãos públicos na elaboração de licitações e na gestão de contratos, além de ministrar os treinamentos oferecidos pela empresa. Atuou com clientes como o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM/MCTI), a Pagadoria de Pessoal da Marinha (PAPEM, Marinha do Brasil) e o Conselho Regional de Nutricionistas da 3ª Região (CRN-3). Seus trabalhos são reconhecidos pelo padrão de qualidade dos serviços prestados e pela eficiência proporcionada às equipes de contratação.

Samara Loureiro

É advogada especialista em Direito Público, atuando como consultora e assessora jurídica em licitações. Possui mais de 10 anos de experiência, tendo auxiliado diversas empresas a alcançar excelência nas vendas para o governo. Participou de mais de 1.000 processos licitatórios, com uma taxa de sucesso superior a 77%.

É pós-graduada em Direito Público e tem experiência tanto no setor privado, representando empresas em diversos estados do Brasil, quanto no setor público, no qual exerceu a função de diretora de Licitações na Procuradoria-Geral do Município de Canoas – RS. Ainda no setor público, atuou como assessora jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, realizando a revisão de editais e processos administrativos antes da aprovação final.

1

Por que licitar design gráfico é tão difícil?

O sistema de licitação de serviços de design ainda aplica uma lógica incompatível com a contratação de um serviço intelectual e criativo. Logo, a concepção e a descrição do objeto e do próprio edital partem de premissas errôneas.

Muitos dos problemas aparecem posteriormente, na execução do contrato, porque o objeto não é concebido e definido adequadamente desde o início.

O design determina o sucesso ou o fracasso de uma comunicação. Percebido como uma parceria para investigar um problema de comunicação e desenvolver uma solução sob medida, não como um item de gráfica, a perspectiva de contratação muda.

O papel do design gráfico no serviço público

Mais do que “embelezar” materiais, o design gráfico influencia diretamente a legibilidade das informações, a usabilidade dos serviços, a acessibilidade e a forma como o cidadão percebe a qualidade da atuação estatal. Em muitos casos, é por meio do design que o cidadão compreende — ou deixa de compreender — uma política pública, um serviço ou uma informação oficial.

O design gráfico está presente em praticamente todas as atividades de comunicação da Administração Pública. Ele aparece em livros, cartilhas, informativos, placas de sinalização, sites institucionais, campanhas educativas, materiais para redes sociais e diversos outros produtos utilizados diariamente por órgãos públicos e pela população.

Design gráfico e serviços associados

Na maioria das contratações públicas, o design gráfico não aparece de forma isolada. Ele costuma estar associado a outros serviços, como impressão gráfica, produção de conteúdos digitais, divulgação em redes sociais ou produção audiovisual. Esses serviços dependem diretamente do trabalho de criação do design gráfico, mas sua contratação em conjunto deve observar cuidados importantes que serão abordados aqui.

A qualidade final de um livro impresso, por exemplo, está ligada à diagramação; a eficácia de uma campanha digital depende das artes criadas; a clareza de uma placa de sinalização depende do projeto gráfico.

Ao longo deste e-book, os serviços usualmente realizados em conjunto com o design serão tratados como **serviços associados** ou **serviços-base**, enquanto o design gráfico será abordado como o **serviço de criação**, responsável pela concepção visual e comunicacional dos materiais físicos ou digitais.

Onde começam os problemas

Apesar da relação próxima entre design e serviços associados, suas naturezas são bastante distintas. Enquanto serviços como impressão ou veiculação seguem parâmetros mais objetivos e mensuráveis, o design envolve processo criativo, interpretação, interação com o contratante, rodadas de revisão e decisões técnicas que não podem ser totalmente previstas, mas que têm grande impacto certamente nos serviços associados.

Quando essas diferenças não são consideradas na elaboração do edital, surgem problemas recorrentes, como:

- especificações excessivamente genéricas
- estimativas imprecisas de quantidades e esforço
- preços incompatíveis com o trabalho exigido
- ausência de critérios claros para avaliação da qualidade
- dificuldades na fiscalização durante a execução do contrato

Essas falhas se refletem em licitações contestadas, contratos mal executados e resultados aquém das necessidades da Administração.

Por que isso acontece com tanta frequência

Um dos principais fatores que explicam essas dificuldades é o subdimensionamento do esforço criativo. Com frequência, o design é tratado como um complemento simples ou acessório, quando, na prática, tem impacto direto no custo, no prazo e na qualidade da contratação.

Além disso, ao agrupar serviços de criação com serviços técnicos ou operacionais, abre-se espaço para que empresas não especializadas assumam atividades para as quais não possuem estrutura, equipe ou experiência adequadas. Esse modelo tende a mascarar o real valor do design e a transferir riscos para a fase de execução do contrato.

Consequências práticas para a Administração e para a sociedade

Quando os serviços de design gráfico são mal compreendidos ou estruturados nas contratações públicas, os impactos vão além de falhas formais no edital. As consequências são concretas e afetam tanto a Administração quanto a sociedade.

Para a Administração, o efeito mais recorrente é o aumento do retrabalho. Especificações imprecisas, ausência de critérios de qualidade e modelos inadequados resultam em entregas que não atendem às expectativas do órgão, exigindo correções sucessivas. Isso consome tempo das equipes, sobrecarrega a fiscalização e compromete o planejamento interno.

Há também dificuldades na gestão e fiscalização do contrato. Quando o objeto não define claramente etapas do processo criativo e resultados esperados, gestores e fiscais ficam sem parâmetros objetivos para avaliar as entregas, o que gera insegurança, fragiliza a aplicação de sanções e aumenta o risco de conflitos. Sim, o serviço de design gráfico tem etapas no processo criativo, e prevê-las no edital faz toda a diferença na qualidade da contratação.

Os impactos alcançam ainda os custos. Estimativas mal dimensionadas resultam em contratos inexequíveis, que comprometem a qualidade, ou preços elevados, decorrentes do risco assumido pelas empresas. Em ambos os casos, a economicidade é prejudicada.

Para a sociedade, os efeitos são igualmente relevantes. O design gráfico influencia a forma como as informações públicas são apresentadas e compreendidas. Materiais mal concebidos afetam a clareza da comunicação institucional, a usabilidade de serviços digitais e a percepção do profissionalismo da Administração Pública.

Além disso, contratações problemáticas afastam ou desestimulam empresas especializadas e profissionais qualificados. Editais com alto risco e baixa previsibilidade reduzem a participação de fornecedores mais preparados, limitam a competição e perpetuam ciclos de baixa qualidade.

Compreender essas consequências é essencial para que o planejamento dessas contratações deixe de ser um detalhe operacional e passe a ser tratado como decisão estratégica, com impacto direto na eficiência administrativa e na qualidade dos serviços públicos.

Design, comunicação pública e direito à informação

O direito à informação, garantido pela Constituição Federal e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), não se limita à simples disponibilização de dados. Para que esse direito seja efetivo, a informação precisa ser compreensível, acessível e utilizável pelo cidadão.

Nesse contexto, o design desempenha papel técnico fundamental na comunicação pública. A forma como conteúdos são organizados, hierarquizados e apresentados influencia diretamente a capacidade de compreensão da informação. Informação mal estruturada é, na prática, informação inacessível.

A transparência ativa — dever da Administração Pública — exige mais do que a publicação de documentos ou dados brutos. Ela pressupõe clareza, navegabilidade, legibilidade e adequação ao público. O design atua como instrumento de mediação entre o conteúdo institucional e o cidadão, viabilizando o acesso real à informação.

Além disso, a acessibilidade da comunicação é uma obrigação legal. O design contribui para o cumprimento desse dever ao considerar aspectos como contraste, tipografia, organização visual e adaptação a diferentes públicos e plataformas.

Ao contratar serviços de design, a Administração não adquire apenas peças gráficas, mas investe em um meio técnico de efetivação do interesse público, fortalecendo a transparência, a comunicação institucional e o direito à informação.

DESIGN NÃO É ADORNO.
É FERRAMENTA TÉCNICA DA
COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ELEMENTO
ESSENCIAL PARA GARANTIR QUE A
INFORMAÇÃO PÚBLICA CUMpra SUA
FUNÇÃO SOCIAL.

2

O que é (e o que não é) design gráfico

Quando o design gráfico não é especificado como um item separado no edital, a contratação se fragiliza e o resultado final perde qualidade.

Por que é tão importante entender o que é design gráfico

Grande parte dos problemas nas contratações de serviços de design gráfico começa antes mesmo da licitação. Eles surgem quando não há clareza sobre o que, de fato, está sendo contratado.

O termo “design gráfico” é amplamente utilizado, tanto na Administração Pública quanto no mercado, mas nem sempre com o mesmo significado. Essa imprecisão conceitual leva à formulação de objetos mal definidos, estimativas equivocadas e exigências incompatíveis com a realidade do serviço.

Antes de discutir preços, prazos ou critérios de habilitação, é fundamental compreender o que caracteriza o design gráfico.

Design gráfico não é apenas “fazer artes”

O design gráfico é um processo de criação voltado à comunicação visual. Ele envolve a organização de informações e o uso consciente de elementos visuais — como tipografia, cores, imagens e hierarquia visual — para transmitir uma mensagem de forma clara, funcional e adequada ao público.

Na prática, a prestação de serviço de design gráfico inclui atividades como:

- entendimento do problema e dos objetivos da comunicação
- análise do público e do contexto de uso
- desenvolvimento de conceitos visuais
- criação de layouts e propostas gráficas
- ajustes, revisões e refinamentos até a solução final

Portanto, o design não se resume à entrega de um arquivo final. Ele envolve etapas de reflexão, teste e validação que exigem interação contínua entre a equipe de criação e o órgão contratante.

Design gráfico como serviço intelectual

Outro ponto fundamental é reconhecer o design gráfico como um serviço intelectual. Isso significa que o resultado não é totalmente padronizável nem completamente previsível desde o início.

Diferentemente de serviços operacionais, nos quais é possível definir com precisão o que será entregue e como será executado, no design, o percurso até a solução faz parte do próprio serviço. O esforço criativo, o número de interações com o contratante ou cliente e o nível de refinamento variam conforme a complexidade do projeto e os objetivos da comunicação.

Essa característica não torna o serviço menos controlável, mas exige formas específicas de planejamento, contratação e fiscalização.

O que design gráfico não é

Para evitar distorções nos processos licitatórios, também é importante deixar claro o que não caracteriza o serviço de design gráfico.

Design gráfico **não é**:

- mera reprodução de modelos prontos
- simples adaptação automática de arquivos
- atividade puramente operacional ou mecânica
- serviço sem impacto relevante na qualidade final do produto

Quando o design gráfico é tratado dessa forma, ele tende a ser subdimensionado, mal precificado e executado sem critérios claros de qualidade.

Design gráfico, serviços gráficos e outros termos parecidos

Um dos principais fatores de confusão nas contratações públicas é o uso de termos semelhantes para serviços de naturezas distintas.

É comum encontrar, por exemplo: **serviços gráficos**, geralmente ligados à impressão e ao acabamento; **diagramação**, muitas vezes restrita à organização técnica de conteúdos em formatos predefinidos; **web design**, frequentemente confundido com desenvolvimento de sites; e **design** aplicado a áreas que não envolvem comunicação visual, como design de interiores.

Embora esses serviços possam se relacionar, não são equivalentes. Uma gráfica especializada em impressão, por exemplo, não necessariamente dispõe de equipe qualificada para desenvolver projetos gráficos complexos. Da mesma forma, empresas de design não necessariamente executam serviços de impressão ou produção física.

Quando esses serviços são tratados como um único objeto, o edital passa a exigir competências que raramente estão reunidas, de forma especializada, em uma mesma empresa.

Por que essa confusão afeta diretamente a licitação

A falta de entendimento sobre o que é design gráfico leva à elaboração de editais com objetos genéricos, nos quais serviços de naturezas distintas são agrupados sem justificativa técnica.

Isso afeta diretamente:

- a definição das quantidades
- a estimativa de preços
- a qualificação técnica exigida
- a avaliação das propostas
- a fiscalização da execução do contrato

Nos próximos capítulos, veremos como essa confusão conceitual resulta em problemas concretos nas contratações públicas e de que forma um planejamento adequado pode evitar esses riscos.

3

O mercado na realidade: como as empresas de design gráfico atuam

Contratações bem-sucedidas começam pelo reconhecimento da realidade do mercado — e não pela tentativa de forçá-lo a se adaptar ao edital.

Por que olhar para o mercado é essencial

Toda contratação pública parte de uma necessidade da Administração, mas só é bem-sucedida quando considera também a viabilidade e a capacidade de o mercado atender a essa necessidade.

No design gráfico, muitos problemas surgem quando o edital pressupõe situações distantes da realidade e inexecutáveis. Definir corretamente o objeto exige compreender como as empresas atuam na prática, quais serviços oferecem e quais não fazem parte de sua especialização.

Ignorar essa dinâmica afeta diretamente a competitividade do certame, a formação de preços e a qualidade do serviço contratado.

Um mercado naturalmente segmentado

O mercado de design gráfico é, por natureza, segmentado. Em linhas gerais, é possível identificar alguns perfis bastante distintos de empresas:

- estúdios e agências de design, focados em criação, identidade visual e projetos gráficos conceituais
- gráficas, especializadas em impressão, acabamento e produção física
- produtoras audiovisuais, voltadas à criação e edição de vídeos
- empresas digitais, focadas em desenvolvimento de sites, sistemas e aplicações
- agências de comunicação ou marketing, que podem integrar diferentes serviços, mas nem sempre com o mesmo nível de especialização em cada área

Cada um desses segmentos possui estrutura, equipes, custos e modelos de trabalho próprios. É raro que uma única empresa atue com excelência em todas essas frentes simultaneamente.

Exemplo prático: a junção que parece lógica, mas não é

Um edital reúne, em um único lote, os seguintes serviços:

- criação de identidade visual
- diagramação de materiais
- impressão gráfica
- produção de vídeos institucionais
- gestão de postagens em redes sociais

No mercado, esses serviços dificilmente são prestados por um único tipo de empresa de forma especializada. Como consequência, apenas empresas generalistas ou empresas especializadas em um único serviço acabam participando, assumindo atividades para as quais não possuem estrutura adequada.

O que uma empresa de design gráfico normalmente não faz

Apesar do uso recorrente do termo “design” em diferentes contextos, é importante reconhecer que uma empresa especializada em design gráfico normalmente não executa atividades como:

- impressão gráfica e acabamento
- produção audiovisual complexa
- desenvolvimento de sistemas ou aplicações
- gestão contínua de redes sociais

Isso não significa que essas empresas sejam incapazes de se relacionar com esses serviços, mas sim que eles não fazem parte de sua atividade principal.

Quando um edital exige que a mesma empresa execute criação, produção e veiculação, acaba afastando empresas especializadas em design gráfico ou forçando sua adaptação a um modelo que não reflete sua realidade de atuação.

Erro comum: pressupor que o mercado funciona como o edital

É comum que o objeto da licitação seja definido a partir da conveniência administrativa, e não da lógica do mercado. Isso gera situações em que:

- poucas empresas conseguem atender plenamente ao edital
- empresas assumem riscos excessivos para participar
- o custo do serviço de criação é subestimado ou diluído
- a qualidade final do trabalho é comprometida

Esses problemas raramente aparecem na fase de disputa de preços, mas se tornam evidentes durante a execução do contrato.

Efeitos da junção artificial de serviços

Quando serviços de naturezas distintas são agrupados sem justificativa técnica, a contratação tende a apresentar efeitos previsíveis, como:

- redução da competitividade
- preços artificialmente baixos para serviços de criação
- bitributação de serviços com naturezas fiscais distintas, elevando o custo final da contratação e onerando indevidamente a Administração Pública
- dificuldade de fiscalização da qualidade
- conflitos recorrentes durante a execução contratual
- entregas que atendem formalmente ao edital, mas não às necessidades reais do órgão da Administração

Em muitos casos, o contrato é executado, porém com resultados insatisfatórios, gerando retrabalho e desgaste para todos os envolvidos.

Exemplo prático: por que a licitação não fica deserta?

Mesmo com objetos mal definidos, muitas licitações não ficam desertas nem fracassadas. Isso ocorre porque as empresas, diante da competição, assumem riscos elevados, apostando que conseguirão ajustar o contrato durante a execução.

Essa dinâmica cria um ciclo problemático: editais mal estruturados continuam sendo replicados porque funcionaram “em tese”, ainda que frustrando as expectativas de resultados de qualidade e/ou afetando o equilíbrio econômico-financeiro da contratada.

Especialização, preço e qualidade

A especialização das empresas está diretamente relacionada à eficiência, ao custo e à qualidade dos serviços prestados. Empresas especializadas tendem a:

- estimar melhor seus custos
- executar os serviços com maior eficiência
- entregar resultados mais consistentes e previsíveis

Quando o edital não reconhece nem valoriza essa especialização, a Administração perde a oportunidade de contratar soluções mais adequadas às suas reais necessidades.

4

Design gráfico e os princípios das contratações públicas

Uma contratação de design gráfico só é verdadeiramente vantajosa quando equilibra preço, qualidade e risco, reconhecendo a natureza técnica e intelectual do serviço e respeitando os princípios que regem as contratações públicas.

Por que falar em princípios quando o assunto é design

Os princípios das contratações públicas, constantes do Art. 5 da Lei 14.133/2021, não existem apenas para orientar o cumprimento formal da lei. Eles funcionam como critérios de decisão, ajudando a Administração a planejar, estruturar e executar contratações que efetivamente atendam ao interesse público.

Quando se trata de serviços de design gráfico, esses princípios ganham relevância especial. O design é um serviço intelectual, criativo e fortemente dependente da forma como o objeto é definido, avaliado e gerido ao longo do contrato.

Grande parte dos problemas observados nas licitações de design não decorre de ilegalidades evidentes, mas de decisões formalmente corretas que, na prática, contrariam o espírito dos princípios que regem as contratações públicas.

Serviços comuns e serviços técnicos especializados: por que essa diferença importa para o design

A Lei 14.133/2021 estabelece uma distinção fundamental para o planejamento das contratações públicas: a diferença entre serviços comuns e serviços técnicos especializados.

Serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser descritos objetivamente no edital, permitindo a comparação entre propostas com base em critérios predominantemente objetivos, como o menor preço.

Já os serviços técnicos especializados têm natureza intelectual, exigem conhecimento específico, experiência e avaliação qualitativa do resultado. Nesses casos, o preço, isoladamente, não é suficiente para identificar a proposta mais vantajosa.

Quando o design gráfico envolve criação conceitual, identidade visual, campanhas institucionais ou solução de problemas de comunicação, seus resultados não são plenamente padronizáveis e dependem diretamente da capacidade técnica e metodológica do fornecedor.

Para que os serviços de design gráfico sejam licitados como serviço comum é fundamental que sejam levadas em conta no edital suas particularidades, como apresentado neste e-book, a fim de contornar e minimizar os riscos já conhecidos.

Reconhecer a natureza do design ainda na fase de planejamento é essencial para estruturar editais compatíveis com o objeto contratado.

Competitividade não é quantidade de propostas

Um equívoco recorrente nas contratações públicas é associar competitividade apenas ao número de propostas recebidas. Competição efetiva ocorre quando empresas realmente aptas a executar o objeto disputam em condições equilibradas.

Quando o design gráfico é incluído em lotes amplos, junto com serviços que não pertencem ao mesmo segmento de mercado, a competição tende a ocorrer entre empresas que não são especializadas em design. O resultado é uma disputa baseada quase exclusivamente em preço, sem condições reais de comparação da qualidade técnica. Essa impossibilidade de comparar a capacidade técnica das licitantes decorre da falta de detalhamento dos serviços de design gráfico no edital, o que inviabiliza a definição de uma exigência de qualificação técnica adequada.

Exemplo prático: muitas propostas, pouca competição real

Um edital recebe dez propostas. À primeira vista, o processo parece competitivo. No entanto, ao analisar os perfis das empresas, percebe-se que nenhuma delas é especializada em design gráfico. Todas são gráficas ou empresas de serviços gerais que oferecem criação como atividade acessória.

Nesse cenário, houve disputa de preços, mas não houve competição qualificada para o serviço de design.

Vantajosidade econômica vai além do menor preço

Como há tempos já observou Marçal Justem Filho¹, a proposta mais vantajosa para a Administração não é, necessariamente, a de menor valor. Esse princípio é especialmente relevante em serviços de criação, nos quais o preço está diretamente relacionado ao esforço, à experiência e à qualidade do resultado.

Quando o design gráfico é subprecificado:

- o número de interações que a empresa contratada se propõe a executar no processo de criação é reduzido, ocasionando criações pouco refinadas
- as soluções tendem a ser genéricas, pela falta de esforço empreendido para produzir uma criação personalizada
- o órgão acaba aceitando resultados inferiores por falta de critérios claros de qualidade e de definição do esforço mínimo aceitável a ser empreendido no processo de criação

O contrato pode até ser formalmente cumprido, mas a necessidade que motivou a contratação não é plenamente atendida.

Erro comum: tratar o design como custo residual

É frequente que o custo do design seja diluído em serviços maiores, como impressão ou produção digital. Nessas situações, o esforço criativo é invisibilizado e desconsiderado, dificultando tanto a estimativa de preços quanto a definição da qualificação técnica do edital, impossibilitando a adequada fiscalização da execução contratual.

¹ Disponível em: <https://www.justemfilho.com.br/tags/licitacao/#:~:text=Isso%20potencializa%20o%20risco%20de,Especialmente%20com%20a%20Amazon.>

Eficiência e economicidade no longo prazo

A busca por eficiência não deve se limitar ao valor inicial do contrato. Ela deve considerar os impactos da contratação ao longo de todo o ciclo de vida do serviço.

Projetos com design gráfico mal elaborados tendem a gerar:

- retrabalho no processo de criação por falta do estabelecimento de etapas de validação
- necessidade de reimpressão ou refação por falta de métodos para a validação prévia do design
- baixa efetividade da comunicação pretendida com o público-alvo
- desgaste das equipes internas em função do esforço despendido para a obtenção de um resultado aceitável

Em muitos casos, um serviço de design bem executado reduz custos futuros e melhora significativamente a qualidade dos serviços prestados à população.

Exemplo prático: o barato que sai caro

Um material gráfico é contratado com design simplificado para reduzir custos. Após a distribuição e circulação, surgem reclamações sobre falta de clareza das informações. O órgão precisa refazer o material, gerando nova contratação e novos custos.

Risco e previsibilidade nas contratações

Contratações mal planejadas tendem a transferir riscos excessivos para as empresas ou para a própria Administração. No caso do design gráfico, isso ocorre quando:

- o objeto é genérico
- não há clareza sobre o volume de trabalho
- os critérios de qualidade são vagos

A ausência de especificações claras e suficientes no edital, agravada pela necessidade de disputa pelo menor preço, acaba acarretando o risco de as licitantes interpretarem que no contrato haverá baixa exigência para o serviço de criação. Um dos objetivos essenciais da especificação de um serviço de design gráfico é indicar para as licitantes qual é o custo mais próximo do real que elas terão para executá-lo.

O equilíbrio entre forma, qualidade e resultado

Cumprir os princípios das contratações públicas vai além da forma e exige resultados compatíveis com o interesse público.

No design gráfico, qualidade, clareza e funcionalidade são parte do objeto.

Quando sua natureza técnica e intelectual é reconhecida, princípios como eficiência, vantajosidade e gestão de riscos passam a orientar decisões reais.

5

Como estruturar o objeto: contratação conjunta ou parcelada

Estruturar o objeto de forma estratégica — por contratação conjunta ou parcelada — é decisivo para o sucesso da contratação de serviços de design gráfico, impactando a competitividade, a qualidade das entregas e os resultados institucionais.

A relação entre estrutura do objeto e modalidade de licitação

O planejamento da contratação começa pela definição clara do objeto e, em seguida, pela escolha da modalidade de licitação. A Lei 14.133/2021 prevê diferentes modalidades aplicáveis à contratação de serviços, entre as quais, se destacam:

Modalidade	Quando é indicada	Pontos de atenção para serviços de design
Pregão (eletrônico ou presencial)	Serviços padronizados ou com preços facilmente comparáveis no mercado.	Precisa de melhor especificação das atividades, das etapas de criação e dos critérios de qualidade; há risco de precificação baseada em valores inexequíveis.
Concorrência	Serviços de maior complexidade técnica ou valor elevado.	Permite avaliação técnica mais robusta; exige objeto bem definido e critérios claros para não engessar a criação.
Registro de preços	Aquisição para mais de um órgão; demandas fracionadas ao longo do tempo; dificuldade para estimar as quantidades da contratação.	Requer estimativas realistas e especificações claras das atividades de criação para viabilizar sua contratação parcelada ao longo de um período.
Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade)	Dispensa para contratações de baixo valor; inexigibilidade quando inviável a competição; hipóteses legais específicas previstas na Lei 14.133/2021.	Deve ser tecnicamente justificada; inadequada quando há pluralidade de fornecedores e competição viável.
Credenciamento	Situações com demanda variável, múltiplos usuários ou necessidade de ampla oferta.	O preço é fixo e definido previamente de forma unilateral pela Administração, devendo ser realista e atrativo para as empresas de mercado.

Embora a escolha da modalidade seja relevante, ela não substitui nem corrige uma estrutura inadequada do objeto. Em serviços de natureza intelectual, como o design gráfico, é a forma como o objeto é definido que determina, em grande medida, a qualidade da contratação.

Planejamento detalhado, com critérios claros de escopo, entregas e métricas de avaliação, é indispensável para evitar resultados meramente formais e pouco efetivos.

Credenciamento como modelo de contratação

Entre as modalidades possíveis, o credenciamento merece destaque por evidenciar de forma clara a relação entre objeto bem estruturado e efetividade da contratação.

O credenciamento é um procedimento auxiliar utilizado para habilitar previamente interessados em prestar determinado serviço, sem competição direta entre eles. Ele é formalizado por meio de chamamento público, com critérios objetivos e previamente definidos.

Esse modelo é especialmente adequado quando:

- há demanda contínua ou variável
- é necessário atender a múltiplos usuários ou localidades
- o objeto é relativamente padronizado, e o foco está na ampla oferta e disponibilidade, e não na exclusividade

Nesse modelo, a Administração não seleciona um único fornecedor, mas credencia todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos, podendo contratá-los conforme a necessidade, a disponibilidade ou a localização, com remuneração uniforme ou previamente fixada.

No caso específico da contratação de serviços de design, o êxito do credenciamento está diretamente condicionado à qualidade das especificações técnicas do objeto e à precisão da estimativa de preços, que deve refletir a complexidade criativa, a natureza intelectual do serviço e os parâmetros praticados no mercado.

Formas de estruturar o objeto

Independentemente da modalidade escolhida, o objeto da contratação pode ser estruturado basicamente de duas formas:

- **Contratação conjunta:** design e serviços correlatos reunidos em um mesmo lote
- **Contratação parcelada (ou por lotes):** design em lote próprio, separado de impressão, produção ou outros serviços

A decisão de contratar conjuntamente ou por lotes deve estar fundamentada no papel estratégico do design, no nível de especialização exigido, no volume e na complexidade do trabalho e no impacto dessa escolha sobre os resultados finais da contratação.

Por que a decisão de contratação conjunta ou parcelada é relevante para serviços de design

O design gráfico tem dinâmica própria, processos criativos específicos, prazos distintos e impacto decisivo na qualidade final dos materiais produzidos. Quando tratado apenas como atividade acessória dentro de um lote maior, alguns efeitos recorrentes tendem a ocorrer:

- desestímulo ou inviabilidade para participação de empresas especializadas
- dificuldade de fiscalização e controle da qualidade
- emprego de esforço reduzido nas atividades de criação, com resultados de baixa qualidade e insatisfatórios

Ao estruturar o objeto de forma adequada, a Administração amplia suas chances de:

- atrair fornecedores especializados
- definir critérios técnicos e de qualidade mais precisos
- estimar preços e prazos de forma mais realista
- reduzir retrabalho e conflitos durante a execução contratual

Exemplo prático: um órgão deseja produzir materiais institucionais

- Lote 1: criação e design gráfico (disputado por empresas especializadas)
- Lote 2: impressão e produção física (disputado por gráficas)

Resultado: maior qualidade técnica, melhor controle do processo criativo e maior alinhamento com os objetivos institucionais.

Contratação conjunta: quando pode fazer sentido

A contratação conjunta — reunindo design e serviços correlatos em um mesmo lote — pode ser adequada quando:

- o projeto gráfico possui baixa complexidade técnica e criativa
- os materiais são padronizados e apresentam baixo grau de personalização
- o impacto do projeto gráfico sobre a comunicação é reduzido
- eventuais limitações criativas não comprometem os objetivos da contratação

Alerta

A contratação conjunta não deve ser adotada apenas por conveniência administrativa. Quando utilizada de forma indiscriminada, pode comprometer a qualidade técnica e gerar conflitos durante a execução do contrato.

Parcelamento do objeto: quando é a melhor solução

O parcelamento tende a ser a solução mais adequada sempre que o design exerce papel relevante no resultado final, especialmente quando:

- há expectativa significativa de qualidade criativa e conceitual
- o volume de serviços de design é expressivo
- o processo exige interação constante, revisões e validações
- o impacto da comunicação visual é estratégico para o órgão ou para o público atendido

Separar a contratação do design permite:

- atrair empresas especializadas
- estabelecer critérios técnicos e criativos mais precisos
- estimar preços e prazos de forma mais compatível com a realidade do mercado
- facilitar a fiscalização e a gestão contratual

Parcelamento não é fragmentação desordenada

Parcelar o objeto não significa dividir a contratação de forma aleatória. A decisão deve considerar:

- a lógica de execução dos serviços
- as interdependências entre as atividades
- a viabilidade administrativa de gestão dos contratos

Um parcelamento bem planejado organiza a contratação, amplia a competitividade qualificada e contribui para a obtenção de produtos e serviços com qualidade visual superior e melhor comunicação com o público-alvo.

6

Planejamento da contratação e Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar não escolhe fornecedores, mas escolhe caminhos. Quando bem elaborado, ele evita decisões improvisadas no edital e reduz significativamente os riscos da contratação de serviços de design gráfico.

Planejamento como origem dos acertos – ou dos problemas

Nas contratações de serviços de design gráfico, a maioria dos problemas não nasce na execução do contrato, mas nas decisões tomadas – ou omitidas – na fase de planejamento.

É nesse momento que a Administração:

- compreende a real necessidade de comunicação e dos aspectos visuais da contratação
- define a importância do design em relação aos serviços agregados
- define a estratégia de contratação
- justifica a estrutura do objeto que será levada ao edital

A Lei 14.133/2021 reforça o planejamento como elemento estruturante das contratações públicas. No caso do design gráfico, esse cuidado é ainda mais relevante, pois se trata de um serviço intelectual, criativo e altamente dependente de interação e validação.

Planejar bem não significa burocratizar, mas reduzir incertezas futuras e tornar a contratação viável, gerenciável e defensável.

O Estudo Técnico Preliminar como instrumento de decisão

O Estudo Técnico Preliminar é o documento que formaliza o raciocínio da Administração antes da definição do objeto.

Ele deve demonstrar:

- qual problema se pretende resolver
- quais soluções foram analisadas
- por que determinada alternativa foi considerada a mais adequada

No caso do design gráfico, o ETP não pode se limitar a descrições genéricas. É nele que devem aparecer:

- o papel do design no resultado esperado
- o grau de complexidade criativa envolvido
- os riscos associados a diferentes formas de contratação

Exemplo prático: quando o ETP fragiliza o edital

Um ETP que descreve apenas “serviços gráficos para divulgação institucional”, sem avaliar o papel do design, transfere decisões estratégicas para o edital e para a execução, aumentando conflitos e insegurança.

O ETP como espaço para justificar a estrutura do objeto

A decisão sobre estruturar o objeto de forma conjunta ou parcelada **não deve surgir no edital**, mas estar claramente fundamentada no ETP.

É nesse documento que a Administração deve demonstrar:

- por que determinada estrutura é adequada à necessidade
- quais riscos foram avaliados
- quais impactos essa escolha tem sobre qualidade, competição e gestão do contrato

O ETP não precisa antecipar todas as regras do contrato, mas deve **deixar claro o raciocínio que sustenta** a forma escolhida de contratação.

O que o ETP deve analisar em contratações de design

Ao tratar de serviços de design gráfico, o ETP deve avaliar, de forma explícita:

- a relevância do design para o resultado final
- o nível de especialização técnica exigido
- a necessidade de interação e validações sucessivas
- o impacto do design na comunicação institucional ou na política pública

Esses elementos não determinam automaticamente o modelo de contratação, mas **orientam a escolha mais adequada**, que será posteriormente refletida no edital.

Planejamento bem-feito reduz riscos futuros

Um ETP bem elaborado:

- melhora a estimativa de custos e prazos
- reduz impugnações e questionamentos
- facilita a fiscalização e o recebimento
- fortalece a posição da Administração em eventuais disputas

No caso do design gráfico, o planejamento é o principal instrumento para transformar um serviço de natureza subjetiva em uma contratação **previsível, controlável e orientada a resultados**.

Modelo para a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar de serviços de design gráfico

1. Caracterização da necessidade

A presente contratação decorre da necessidade de desenvolver soluções de design gráfico voltadas à comunicação institucional do órgão, com o objetivo de garantir clareza, coerência visual, acessibilidade da informação e adequada compreensão das mensagens pelo público-alvo.

O design gráfico, neste contexto, não se limita à produção estética de peças, mas constitui serviço intelectual e criativo, essencial para a efetividade da comunicação pública e para o adequado cumprimento das finalidades institucionais do órgão.

2. Análise do problema

A comunicação pública eficaz exige soluções de design gráfico capazes de traduzir informações institucionais de forma clara, acessível e coerente, considerando a diversidade de públicos e de meios de veiculação.

Nesse contexto, o planejamento adequado dos serviços de design gráfico é fator determinante para a qualidade dos resultados, para a racionalidade do gasto público e para a adequada gestão e fiscalização das entregas ao longo da execução contratual.

3. Avaliação das soluções possíveis

Foram avaliadas diferentes formas de atendimento à necessidade identificada, considerando-se aspectos técnicos, operacionais e econômicos, entre elas:

- a execução dos serviços por equipe própria
- a contratação conjunta do design gráfico com serviços associados
- a contratação específica e especializada dos serviços de design gráfico

A análise considerou o volume estimado de demandas, a complexidade criativa envolvida, a necessidade de interação contínua entre contratante e contratado e o impacto do design na qualidade final da comunicação institucional.

4. Justificativa da solução adotada

Exemplo A – Justificativa para contratação separada

Concluiu-se que a contratação específica de serviços de design gráfico é a solução mais adequada, uma vez que o design exerce papel relevante no resultado da comunicação institucional, exigindo especialização técnica, metodologia própria e interação contínua durante o processo criativo.

A separação do objeto permite maior competitividade, atrai empresas especializadas, possibilita a definição de critérios técnicos compatíveis com a natureza do serviço e facilita a gestão e a fiscalização do contrato, atendendo aos princípios da eficiência, da vantajosidade e da motivação dos atos administrativos.

Exemplo B – Justificativa para contratação conjunta

Considerando que, neste caso específico, o design gráfico tem caráter acessório, com baixo grau de complexidade e reduzido impacto estratégico sobre o resultado final, entendeu-se como adequada a contratação conjunta com os serviços principais.

Essa opção mostrou-se tecnicamente viável e economicamente vantajosa, sem prejuízo à qualidade esperada, desde que mantidos critérios mínimos de conformidade técnica e clareza comunicacional.

5. Impactos esperados da contratação

A contratação pretendida visa:

- melhorar a qualidade e a consistência da comunicação institucional
- reduzir retrabalho e ajustes excessivos
- aumentar a previsibilidade na execução dos serviços
- fortalecer a eficiência do gasto público

A solução adotada está alinhada às diretrizes da Lei 14.133/2021 e aos princípios da boa governança das contratações públicas.

6. Considerações finais do planejamento

Diante das análises realizadas, conclui-se que a solução escolhida atende de forma adequada à necessidade identificada, apresentando equilíbrio entre qualidade, custo, risco e capacidade de gestão, estando apta a subsidiar a elaboração do Termo de Referência e do edital de contratação.

7

Estimativa de quantidades em serviços de design gráfico

Estimativas em serviços de design só são possíveis quando o esforço de criação é avaliado por pessoal especializado, que entende as etapas do processo. Em design, estimar não se resume a contar peças gráficas, mas converter quantidade de esforço criativo em parâmetros contratáveis.

Por que estimar quantidades é tão difícil no design

Em serviços de design gráfico, a estimativa de quantidades apresenta desafios específicos porque o trabalho criativo não se mede apenas por unidades físicas ou formatos finais. Diferentemente de serviços padronizados, o esforço envolvido em uma peça gráfica pode variar significativamente, mesmo quando o produto entregue parece semelhante.

Um folder simples e um folder institucional complexo, por exemplo, podem ter o mesmo formato final, mas exigem níveis muito distintos de pesquisa, conceituação, alinhamento interno e rodadas de aprovação. Essa variabilidade torna inadequada a adoção baseados na quantidade de material gráfico produzido para estimar o serviço.

O elo rompido entre quem usa o design e quem contrata

Um dos principais fatores que comprometem a estimativa de quantidades em serviços de design é a fragilidade da comunicação entre o setor demandante — que utiliza o design no dia a dia — e o setor de Compras, responsável por estruturar o edital.

Quem utiliza o design compreende aspectos como:

- a complexidade real das demandas
- as etapas necessárias de criação, validação e ajuste
- os gargalos recorrentes de aprovação interna

Já o setor de Compras, muitas vezes sem familiaridade com processos criativos, tende a converter essas necessidades em listas simplificadas de itens, tratando o design como se fosse um produto padronizado. Esse desalinhamento faz com que a estimativa deixe de refletir o esforço efetivamente necessário para a execução do serviço.

Situação recorrente

A área de Comunicação descreve a necessidade de campanhas, materiais institucionais e ações estratégicas. No edital, essa demanda é convertida em “quantidade de peças gráficas”, sem distinção de escopo, complexidade ou grau de envolvimento criativo.

O erro de tratar peças gráficas como itens homogêneos

Quando a natureza intelectual do design é desconsiderada, surge o erro recorrente de tratar todas as peças gráficas como se exigissem o mesmo esforço técnico e criativo.

Essa simplificação costuma gerar dois efeitos previsíveis:

- preços artificialmente baixos, que afastam ou desestimulam empresas especializadas ou levam à participação de empresas sem estrutura adequada
- execução precária, com retrabalho constante, conflitos contratuais e dificuldade de fiscalização

Exemplo prático: mesma peça, esforços distintos

Um edital prevê a criação de “100 peças gráficas” ao longo do contrato, sem diferenciar tipos de peça, níveis de complexidade ou número de revisões esperadas. Na prática, esse número não fornece informação suficiente para estimar custos, prazos ou capacidade técnica.

Quantidade não é sinônimo de esforço

Em serviços de design gráfico, a variável mais relevante não é apenas a quantidade de peças, mas o esforço necessário para desenvolvê-las.

Alguns fatores que impactam diretamente esse esforço são:

- nível de complexidade do conteúdo
- necessidade de criação conceitual
- quantidade de variações e desdobramentos
- número esperado de revisões e interações
- necessidade de alinhamentos entre áreas internas

Ignorar esses fatores compromete tanto a qualidade das propostas apresentadas quanto a gestão do contrato ao longo de sua execução.

Estimar bem exige diálogo interno estruturado

Estimativas mais realistas surgem quando há diálogo estruturado entre a área demandante e o setor de compras. A participação de quem utiliza o design permite traduzir necessidades reais em parâmetros contratáveis e juridicamente seguros.

Uma estratégia mais adequada é agrupar demandas por tipos de serviço ou níveis de complexidade, em vez de listar peças isoladas, por exemplo:

- peças simples e padronizadas (adaptações)
- peças institucionais de média complexidade
- campanhas ou projetos especiais

Exemplo prático: estimativa por complexidade

Em vez de prever apenas “peças gráficas”, o órgão estima:

- 40 peças simples (adaptações)
- 20 peças de média complexidade
- 5 projetos especiais ao longo do contrato

Essa abordagem melhora a compreensão do escopo, reduz ambiguidades e tende a elevar a qualidade das propostas recebidas.

Contratos por demanda e banco de horas

Outra alternativa recorrente é a contratação por demanda, na qual os serviços são solicitados conforme a necessidade, até o limite contratual previamente estabelecido.

Nesse modelo, a estimativa costuma se apoiar em:

- histórico real de demandas da área usuária
- horas médias por tipo de serviço
- teto financeiro do contrato

Quando construída com base no diálogo entre áreas técnicas e administrativas, essa solução tende a oferecer maior flexibilidade sem comprometer a previsibilidade contratual.

Atenção

Contratos por demanda elaborados sem a participação da área técnica tendem a ser excessivamente genéricos, aumentando a insegurança jurídica e os conflitos durante a execução.

O valor do histórico e da escuta técnica

O histórico de contratações anteriores, aliado à escuta qualificada da área usuária, é uma das ferramentas mais eficazes para aprimorar a estimativa de quantidades.

Essa análise permite:

- identificar padrões reais de demanda
- corrigir superestimativas ou subestimativas
- evitar a repetição de erros decorrentes da falta de comunicação interna

Quando não há histórico disponível, consultas técnicas internas e pesquisas de mercado tornam-se ainda mais relevantes para subsidiar decisões mais realistas.

8

Critérios de julgamento e o desafio de avaliar qualidade em design

Avaliar design exige equilibrar objetividade, técnica e julgamento qualificado. Critérios técnicos bem definidos, avaliados por comissão capacitada, ampliam a qualidade, a eficiência e a segurança jurídica da contratação.

O dilema entre preço e qualidade

As contratações públicas se baseiam em critérios objetivos para garantir isonomia, impessoalidade e transparência, o que consolidou o menor preço como um dos critérios de julgamento mais utilizados.

Para utilizar o critério de menor preço na contratação de objetos complexos e não padronizáveis, porém, é necessário que o serviço seja especificado com detalhes suficientes sobre sua execução, sob pena de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa e contrariar o princípio da eficiência.

No caso do design gráfico, essa lógica entra em tensão com a natureza do serviço. Trata-se de um serviço intelectual, criativo e estratégico, cuja qualidade depende de repertório técnico, método, capacidade analítica e experiência – atributos que não se refletem exclusivamente na quantidade de artefatos gráficos produzidos.

Essa tensão não é apenas operacional, mas principiológica. A busca pela vantajosidade, pela eficiência e pelo interesse público exige que a escolha do fornecedor vá além do atendimento formal ao edital.

Por que o menor preço raramente funciona para design

O design gráfico não é um serviço padronizado. Ainda que duas empresas entreguem peças formalmente semelhantes, o processo de criação, o nível de aprofundamento e a eficácia do resultado podem ser substancialmente diferentes.

O problema não está no critério do menor preço em si, mas na sua aplicação a objetos que não têm padrões objetivamente comparáveis. Quando utilizado de forma exclusiva em serviços de design gráfico de natureza criativa, esse critério expõe a Administração ao risco de contratar serviços que:

- atendem formalmente ao edital, mas não aos objetivos institucionais
- exigem retrabalho frequente e sucessivas revisões
- comprometem a clareza, a acessibilidade e a efetividade da comunicação pública

Exemplo prático: proposta barata, custo alto

Uma empresa vence a licitação com preço muito abaixo do praticado no mercado. Durante a execução, as peças entregues apresentam problemas recorrentes, exigindo múltiplas refações. Embora o valor inicial seja reduzido, o custo indireto — em tempo, atrasos e desgaste das equipes — torna a contratação ineficiente.

Critérios de julgamento previstos na Lei 14.133/2021

A Lei 14.133/2021 ampliou e sistematizou os critérios de julgamento das propostas, reconhecendo que nem todo objeto pode ser adequadamente avaliado apenas pelo preço. Entre os critérios previstos, destacam-se:

- menor preço
- técnica e preço
- melhor técnica
- maior retorno econômico, em situações específicas

Essas modalidades permitem que a Administração escolha o critério mais compatível com a natureza do serviço. No caso do design gráfico, a lei oferece respaldo jurídico para valorizar a qualidade técnica sempre que ela for determinante para o resultado da contratação.

A escolha do critério de julgamento deve ser coerente com a caracterização do objeto realizada ainda na fase de planejamento e devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Como funciona a pontuação técnica em contratações de design

A pontuação técnica é o mecanismo que traduz aspectos qualitativos do serviço em critérios avaliáveis e comparáveis. Para que seja legítima e defensável, ela deve estar diretamente vinculada ao objeto da contratação e ser descrita de forma clara e objetiva no edital.

Em contratações de design gráfico, a pontuação técnica pode abranger, por exemplo:

- portfólio e experiência comprovada em projetos similares
- metodologia de trabalho, incluindo etapas de diagnóstico, criação e validação
- qualificação da equipe técnica envolvida na execução
- compreensão do problema de comunicação, demonstrada por meio de análise contextual, diagnóstico ou proposta metodológica

Cada critério deve ter pesos e parâmetros previamente definidos, evitando avaliações genéricas como “criatividade” ou “qualidade estética” sem referência objetiva.

Erro comum: critérios técnicos vagos

Expressões como “qualidade do material apresentado” ou “criatividade da proposta”, sem detalhamento, aumentam a subjetividade, fragilizam o julgamento e expõem a Administração a questionamentos e recursos.

Exemplo:

Critério Técnico	Descrição Objetiva	Pontuação Máxima	Parâmetros de Avaliação
<p>1. Portfólio e Experiência em Projetos Similares</p>	<p>Avaliação de trabalhos anteriores realizados pela empresa, com comprovação de escopo, cliente, resultado e vínculo com o objeto da contratação.</p>	<p>30 pontos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços de design gráfico realizados – atestados de capacidade técnica ou outros documentos comprobatórios: 10 pontos para cada contrato/cliente, até o limite de 100 pontos. - Conjunto de criativos produzidos: 10 pontos para um conjunto de 10 peça gráficas distintas produzidas, até o limite de 50 pontos. - Apresentação dos produtos finais do contrato realizado: 10 pontos para cada contrato apresentado, até o limite de 100 pontos. - Demonstração das etapas de validação realizadas: 10 pontos para cada demonstração de projeto, até o limite de 100 pontos. - Originalidade do portfólio apresentado: 10 a 100 pontos, conforme julgamento da comissão avaliadora. - Similaridade do portfólio apresentado com o objeto da contratação: 10 a 100 pontos, conforme julgamento da comissão avaliadora. <p>Os projetos apresentados deverão ser comprovados por meio de atestados de capacidade técnica emitidos. Para fins de análise do escopo e do detalhamento dos serviços executados, poderão ser apresentados, de forma complementar, contratos, termos de referência, propostas técnicas ou outros documentos que permitam verificar a aderência ao objeto da contratação.</p>

(cont.)

Critério Técnico	Descrição Objetiva	Pontuação Máxima	Parâmetros de Avaliação
2. Qualificação da Equipe Técnica	Formação e experiência dos profissionais que atuarão diretamente no projeto, com comprovação documental.	20 pontos	<ul style="list-style-type: none"> - Equipe com formação básica exigida: 10 pontos. - Equipe com formação + experiência comprovada em design institucional: 15 pontos. - Equipe com formação, experiência e especializações relevantes: 20 pontos. <p>Obs. Serão aceitas declarações de vinculação futura dos profissionais.</p>

Técnica e preço: quando esse critério faz sentido

O critério de técnica e preço é especialmente adequado quando o serviço de design gráfico é o objetivo central da contratação. Ele é indicado nas situações listadas a seguir, nas quais o critério de menor preço oferece alto risco para o sucesso da contratação:

Nas contratações de design gráfico, esse critério é indicado quando:

- há expectativa de alto nível de personalização ou originalidade do produto de design
- há expectativa de o serviço demandar alta e constante interação entre órgão e a contratada
- os requisitos de qualidade do serviço são elevados e inadequados de serem traduzidos em exigências convencionais de qualificação técnica

Nesses casos, o processo de criação e as técnicas a serem empregadas são fundamentais para a obtenção dos resultados esperados, e o critério de menor preço é inadequado para selecionar as propostas que tenham as qualificações necessárias.

Avaliação técnica sem exigir “trabalho grátis”

Uma prática inadequada — ainda recorrente — é a exigência de criação de peças inéditas como parte da proposta técnica. Essa exigência levanta problemas éticos, jurídicos e operacionais, além de afastar empresas qualificadas.

Além disso, fragiliza a própria licitação, ao criar assimetria entre os licitantes e insegurança jurídica quanto ao uso do material produzido.

Opção adequada: portfólio como critério técnico

Em vez de exigir a criação de uma campanha fictícia, o edital solicita a apresentação de portfólio com trabalhos institucionais já executados, acompanhados de breve explicação sobre objetivos, público e resultados. A Administração avalia a capacidade técnica sem impor trabalho não remunerado.

Prova de conceito (PoC) e apresentações técnicas: cuidados necessários

A prova de conceito (PoC) pode ser utilizada para verificar a aderência técnica ao objeto, mas, em serviços de design, seu uso exige cautela. A PoC não deve envolver a criação de peças finais ou soluções completas, limitando-se à demonstração de processos, raciocínio técnico ou abordagem metodológica, sem geração de entregáveis aproveitáveis pela Administração.

Apresentações técnicas, simulações conceituais e explicações de fluxos de trabalho são alternativas mais adequadas. O uso indevido da PoC como forma de obtenção de trabalho criativo compromete a competitividade e pode violar os princípios da isonomia e da vantajosidade.

A comissão técnica: quem deve julgar a qualidade do design

Sempre que houver avaliação técnica, a Lei 14.133/2021 pressupõe que o julgamento seja realizado por comissão com conhecimentos compatíveis com o objeto da contratação.

No caso do design gráfico, a ausência de profissionais com formação ou experiência na área compromete a análise das propostas e aumenta o risco de decisões arbitrárias ou inconsistentes. Critérios bem redigidos não substituem a necessidade de julgamento qualificado.

Sempre que possível, a comissão deve contar com:

- servidores com experiência em comunicação, design ou áreas correlatas
- apoio técnico especializado, quando a expertise não estiver disponível internamente
- critérios objetivos que orientem a avaliação e reduzam a subjetividade individual

A qualificação da comissão é parte integrante da boa governança das contratações públicas.

9

Exigências de habilitação e a seleção de fornecedores de design gráfico

Exigências de qualificação técnica bem calibradas devem filtrar riscos reais e selecionar fornecedores confiáveis, sem excluir competências técnicas essenciais. Em serviços de design gráfico, isso significa ampliar a competição qualificada e aumentar a chance de obter entregas de qualidade, seguras juridicamente e alinhadas aos objetivos da Administração.

Para que servem as exigências de habilitação

As exigências de habilitação verificam se a empresa tem condições mínimas, nos aspectos jurídico, fiscal, econômico-financeiro e técnico, para executar o contrato. À luz da Lei 14.133/2021, têm caráter instrumental – e não competitivo –, visando reduzir riscos para a Administração e assegurar compatibilidade com o objeto. Quando bem calibradas, também funcionam como filtro de qualidade.

Quando a habilitação se torna uma barreira

Em licitações de serviços de design gráfico, é comum que exigências sejam genéricas.

Quando mal especificadas, elas deixam de filtrar capacidade técnica e passam a criar **barreiras artificiais**, afastando empresas especializadas e favorecendo fornecedores que atendem apenas aos requisitos formais.

O equilíbrio está em definir requisitos que reflitam as **necessidades reais do serviço**, sem excluir escritórios qualificados do mercado criativo.

Qualificação econômico-financeira: cuidado com excessos

A qualificação econômico-financeira deve ser proporcional ao risco e ao valor do contrato. Exigências exageradas – como índices altos de liquidez, patrimônio mínimo incompatível ou garantias excessivas – podem excluir empresas criativas sem trazer segurança real.

Em contrapartida, critérios proporcionais permitem que empresas confiáveis participem, reforçando a previsibilidade e a execução segura do contrato.

A realidade do mercado de design no Brasil

Grande parte dos serviços de design gráfico no Brasil é prestada por:

- micro e pequenas empresas
- estúdios de criação enxutos
- profissionais autônomos altamente especializados

Esses fornecedores operam com estruturas leves e foco em capital intelectual, o que constitui uma característica estrutural do setor criativo – e não um indicativo de fragilidade.

Nesse contexto, confundir porte empresarial com capacidade técnica é um erro recorrente: no design gráfico, os resultados estão mais ligados à experiência, ao método e ao repertório dos profissionais do que ao tamanho da equipe ou da estrutura administrativa.

Exigências desproporcionais, como grandes volumes de atestados ou elevados requisitos financeiros, tendem a excluir fornecedores qualificados, reduzir a competitividade e comprometer a qualidade do serviço final.

Exigências técnicas: o ponto mais sensível

As exigências de habilitação técnica devem comprovar experiência compatível com o objeto, sem criar restrições desproporcionais.

Para serviços de design, recomenda-se avaliar:

- a natureza dos trabalhos executados
- similaridade com o objeto licitado
- complexidade dos projetos realizados
- aderência ao contexto institucional e comunicacional

Além de garantir capacidade, essas exigências também **ajudam a identificar fornecedores confiáveis**, que seguem boas práticas profissionais, como o uso de softwares licenciados e métodos de produção reconhecidos.

Seleção de fornecedores: conformidade legal e boas práticas

Um dos critérios indiretos de qualidade para selecionar bons escritórios é a **conformidade com a legislação e práticas éticas**. Isso inclui:

- uso de **softwares licenciados**, evitando pirataria
- cumprimento das normas de direitos autorais
- regularidade fiscal e trabalhista
- respeito às exigências do edital e da Lei 14.133/2021

Exigir essas condições **não é criar barreira**, mas identificar empresas organizadas e comprometidas com a qualidade, capazes de entregar serviços confiáveis e juridicamente seguros.

Boa prática!

No Termo de Referência ou contrato, prever que a contratada utilize apenas softwares licenciados e siga a legislação vigente. Essa exigência serve como **filtro de qualidade**, protegendo a Administração e reforçando a confiabilidade do fornecedor.

O impacto das exigências sobre a qualidade final

Quando as exigências são calibradas de forma adequada, a Administração consegue contratar fornecedores que:

- detêm expertise real em design
- atuam de forma organizada e profissional
- entregam serviços alinhados ao briefing e aos objetivos institucionais

O resultado é maior qualidade criativa, menor retrabalho e maior eficiência do gasto público.

10

Gestão do contrato e a subjetividade do design

O design é subjetivo, mas sua gestão contratual deve ser objetiva, estruturada e previsível, de modo a proteger a Administração, o contratado e o interesse público.

O desafio começa após a assinatura do contrato

Nas contratações de serviços de design gráfico, muitos dos principais problemas não surgem na fase licitatória, mas durante a execução do contrato. Isso ocorre porque o design é um serviço criativo, intelectual e interpretativo, cuja qualidade depende de interação contínua entre Administração e contratado.

Diferentemente de serviços padronizados ou estritamente operacionais, o design envolve escolhas conceituais, decisões estéticas e validações sucessivas. Quando o contrato ignora essa natureza, a gestão se torna imprecisa, gerando insegurança tanto para quem executa quanto para quem fiscaliza e aprova as entregas.

Briefing: o elo perdido entre o edital e a criação

O briefing é o principal instrumento de conexão entre o objeto descrito no edital e o trabalho criativo a ser desenvolvido durante a execução contratual. Ele traduz diretrizes abstratas em parâmetros operacionais para a criação.

Em muitos contratos públicos, o briefing é inexistente ou excessivamente genérico, o que transfere para a fase de execução incertezas que deveriam ter sido resolvidas no planejamento. Um briefing adequado deve contemplar, sempre que possível:

- objetivos da comunicação
- público-alvo
- contexto institucional
- restrições legais e normativas
- parâmetros visuais já existentes (identidade visual, manuais, referências)

Quando o briefing não é tratado como etapa formal do contrato, surgem divergências sobre escopo, expectativas e critérios de avaliação, fragilizando a gestão contratual e ampliando o risco de conflitos.

Design não é um serviço “automático”

É comum que contratos públicos tratem o design como um serviço mecânico, com entregas previsíveis e lineares. Na prática, o processo criativo envolve:

- interpretação do briefing
- desenvolvimento de propostas iniciais
- rodadas de ajustes
- validação progressiva do resultado

Ignorar esse fluxo gera conflitos recorrentes, atrasos e frustração entre as partes, além de dificultar a fiscalização e o controle do contrato.

Exemplo prático

O edital prevê “criação de arte gráfica”, mas não define quantas propostas iniciais devem ser apresentadas, quantas revisões estão incluídas ou quem é responsável por aprovar cada etapa. Durante a execução, surgem disputas sobre prazos, escopo e qualidade, sem base contratual clara para solução.

Etapas de aprovação e rodadas de alteração: como estabelecer limites

Um dos pontos mais sensíveis na gestão de contratos de design é a definição das etapas de aprovação e dos limites das rodadas de alteração.

Sem balizas contratuais claras:

- o contratado pode ser pressionado a revisar indefinidamente
- o órgão pode se frustrar com ajustes superficiais ou insuficientes

Para garantir previsibilidade e equilíbrio, o contrato deve prever:

- etapas formais de aprovação (proposta inicial, versão ajustada, versão final)
- número máximo ou lógica objetiva de rodadas de ajustes
- distinção entre ajustes de refinamento e alterações que caracterizam mudança de conceito ou novo escopo

Esses limites não engessam a criação, mas protegem ambas as partes e reduzem significativamente os conflitos durante a execução.

A dificuldade da fiscalização técnica

A fiscalização de contratos públicos exige critérios verificáveis e justificáveis. O desafio, no caso do design, é que sua qualidade não se mede apenas por indicadores numéricos ou especificações técnicas rígidas.

Na ausência de critérios previamente definidos, o fiscal fica em posição vulnerável: aprova entregas que considera insatisfatórias ou rejeita trabalhos sem respaldo técnico formal. Isso fragiliza a atuação administrativa e expõe o contrato a questionamentos, recursos e disputas.

Subjetividade não é ausência de critério

A natureza subjetiva do design não dispensa a definição de critérios objetivos. Pelo contrário, exige maior cuidado na sua explicitação.

É possível — e recomendável — que o contrato estabeleça critérios como:

- clareza da comunicação
- adequação ao público-alvo
- legibilidade, usabilidade e acessibilidade
- coerência com a identidade institucional
- aderência ao briefing aprovado

Boa prática

Transformar expectativas subjetivas em critérios descritos no contrato facilita a fiscalização, o recebimento dos serviços e a defesa da Administração em eventuais questionamentos.

Direitos autorais e patrimoniais na execução do contrato

A gestão do contrato de design deve tratar expressamente dos direitos autorais envolvidos na criação das peças.

Como regra, o contrato deve prever a cessão dos direitos patrimoniais das criações desenvolvidas para a Administração Pública, assegurando ao órgão o uso, a adaptação e a reprodução dos materiais conforme o interesse público.

A ausência de cláusulas claras sobre direitos autorais pode gerar insegurança jurídica, dependência indevida do fornecedor e restrições ao reaproveitamento futuro das peças produzidas.

Gestão do processo e mensuração das entregas

Para reduzir conflitos e ampliar a transparência, é recomendável que o contrato preveja instrumentos de gestão do processo de trabalho.

Entre as boas práticas, destaca-se a adoção de planilhas, relatórios ou sistemas de acompanhamento que indiquem:

- tipos de peças desenvolvidas
- volumes de entregas
- etapas concluídas
- status de aprovação
- horas ou esforços estimados, quando aplicável

Esses registros não têm como objetivo engessar a criação, mas permitir o controle do escopo contratado, facilitar a fiscalização e dar previsibilidade à execução.

Gestão do contrato como instrumento de qualidade

Quando o contrato reconhece a natureza criativa do design e estrutura adequadamente briefing, aprovações, critérios e entregas, a gestão deixa de ser um problema e passa a ser um instrumento de qualidade.

O foco da fiscalização deixa de ser apenas o cumprimento formal do edital e passa a ser a obtenção de resultados compatíveis com os objetivos institucionais da Administração.

11

Recebimento, aceite e critérios de qualidade

O recebimento é o momento em que o contrato se materializa; sem critérios claros, a subjetividade se transforma em risco para todas as partes envolvidas.

O recebimento como etapa crítica da contratação

O recebimento dos serviços é o momento em que a Administração Pública verifica se aquilo que foi contratado foi efetivamente entregue, em conformidade com o edital, o contrato e os objetivos institucionais que motivaram a contratação.

Nos contratos de design gráfico, essa etapa costuma concentrar a maior parte dos conflitos. Isso ocorre porque se trata de um serviço intelectual e criativo, no qual:

- há margem para interpretação
- os critérios de qualidade nem sempre estão claramente definidos
- expectativas informais não foram devidamente formalizadas nos instrumentos da contratação

Quando o recebimento não é bem estruturado, ele deixa de ser um ato administrativo objetivo e passa a se tornar um ponto permanente de tensão entre órgão e contratado, fragilizando a execução contratual. Não raro quem faz a avaliação final do produto do design gráfico é a autoridade máxima do órgão. Nesse caso, é imprescindível que a autoridade que emite o parecer final esteja envolvida em fases intermediárias de aprovação, a fim de evitar alterações estruturais e/ou intempestivas nos produtos elaborados.

Receber não é apenas “conferir a entrega”

Em muitos contratos administrativos, o recebimento do serviço se limita à verificação da entrega física ou digital do objeto contratado — um arquivo, uma arte ou um material gráfico.

No caso do design gráfico, essa verificação é insuficiente. Receber um serviço de design significa avaliar se a entrega:

- atende ao briefing aprovado
- cumpre a função comunicacional para a qual foi concebida
- está adequada ao público-alvo definido
- apresenta qualidade técnica compatível com o uso previsto

Sem parâmetros objetivos, o recebimento perde seu sentido jurídico e gerencial, tornando-se vulnerável a disputas e questionamentos.

Exemplo prático

O contrato prevê a entrega de uma arte gráfica para uma campanha institucional. O arquivo é entregue dentro do prazo, porém o texto apresenta baixa legibilidade, a hierarquia visual dificulta a compreensão da informação e o material não dialoga com o público pretendido. Na ausência de critérios previamente definidos, o órgão encontra dificuldade para justificar tecnicamente a rejeição do serviço.

Critérios de qualidade: do implícito ao explícito

Grande parte dos conflitos no recebimento decorre do fato de que os critérios de qualidade permanecem implícitos — restritos à percepção subjetiva de quem solicitou ou analisou o serviço.

Cabe ao edital e ao contrato transformar essas expectativas em critérios minimamente descritos, ainda que de forma simples e objetiva. No caso do design gráfico, podem ser adotados, por exemplo:

- legibilidade em diferentes tamanhos e formatos
- coerência visual com a identidade institucional existente
- clareza e hierarquização da mensagem principal
- adequação técnica ao meio de veiculação (digital, impresso, sinalização etc.)

Boa prática

A utilização de listas de verificação - **checklists** (ver pg 77) no processo de recebimento auxilia o trabalho do fiscal do contrato, reduz a subjetividade excessiva da avaliação do serviço e torna o aceite mais transparente e previsível.

Recebimento provisório e recebimento definitivo

A legislação de contratações públicas prevê modalidades distintas de recebimento, mas essa diferenciação é pouco explorada nos contratos de serviços criativos.

Nos serviços de design gráfico, o recebimento provisório pode ser utilizado para:

- verificar a conformidade técnica da entrega
- solicitar ajustes previstos contratualmente
- validar o atendimento aos critérios mínimos de qualidade

O recebimento definitivo ocorre após a realização desses ajustes, quando o serviço é formalmente aprovado pela Administração.

Essa separação protege o órgão contra a aceitação prematura de serviços inadequados e oferece maior previsibilidade ao contratado quanto às etapas de validação e encerramento da entrega.

Ajustes, revisões e o limite do escopo

Um dos pontos mais sensíveis no recebimento de serviços de design é a definição dos limites entre ajustes incluídos no contrato e alterações que caracterizam novo serviço.

Na ausência de balizas claras:

- o contratado pode ser pressionado a realizar revisões sucessivas e ilimitadas
- o órgão pode permanecer insatisfeito diante de ajustes superficiais ou insuficientes

Para evitar esse cenário, o contrato deve indicar expressamente:

- o número ou a lógica das rodadas de ajustes incluídas
- os tipos de alteração considerados ajustes normais
- as situações que configuram modificação de conceito ou novo escopo

Erro comum Tratar qualquer pedido de alteração como “simples ajuste”, mesmo quando a alteração modifica substancialmente o conceito criativo originalmente aprovado.

Direitos autorais e entrega de arquivos-fontes

Um aspecto essencial — e frequentemente negligenciado — nas contratações de design gráfico diz respeito aos direitos autorais e à entrega dos arquivos-fonte.

O edital e o contrato devem prever expressamente:

1. **Cessão dos direitos patrimoniais:** todos os direitos patrimoniais sobre as criações desenvolvidas no âmbito do contrato são transferidos à Administração Pública, nos termos da legislação aplicável.
2. **Entrega dos arquivos editáveis:** a contratada deve fornecer os arquivos em formato aberto e editável (por exemplo, .AI, .PSD, .INDD), e não apenas os arquivos finais em PDF ou imagem.

A ausência dessa previsão “aprisiona” a Administração à empresa contratada, dificultando adaptações futuras e contrariando os princípios da eficiência, da economicidade e da continuidade administrativa.

Crítérios claros reduzem riscos e melhoram resultados

Quando o recebimento do serviço é baseado em critérios objetivos e previamente definidos, com o Edital detalhando as atividades previstas para o processo de criação, temos os seguintes benefícios:

- o fiscal do contrato atua com maior segurança técnica e jurídica
- o contratado compreende claramente o que se espera da entrega
- a qualidade final do serviço tende a ser superior

Além disso, a Administração se fortalece em eventuais questionamentos, auditorias ou disputas contratuais, demonstrando que suas decisões se basearam em critérios técnicos e previamente pactuados.

12

Riscos recorrentes, contestações e judicialização

Impugnações e judicialização recorrentes são indícios de falhas ocorridas muito antes, ainda na fase de planejamento da contratação.

Quando o problema chega ao processo

Nas contratações de serviços de design gráfico, muitos problemas não se encerram no edital ou na execução do contrato. Eles acabam se manifestando formalmente por meio de:

- impugnações ao edital
- pedidos de esclarecimento
- recursos administrativos
- representações aos órgãos de controle
- ações judiciais

Esses eventos, na maioria dos casos, são **sintomas de falhas estruturais ocorridas em etapas anteriores da contratação**, especialmente no planejamento, na definição do objeto e na escolha do modelo contratual.

As principais causas de impugnação em licitações de design

A experiência prática demonstra que a maior parte das contestações em licitações de design gráfico está associada a alguns pontos recorrentes:

- objeto mal definido ou excessivamente genérico
- agrupamento inadequado de serviços de natureza distinta
- exigências de qualificação técnica ou econômico-financeira desproporcionais
- critérios de julgamento subjetivos, sem parâmetros claros
- estimativas de preços incompatíveis com a realidade do mercado

Essas falhas não apenas aumentam o risco de impugnação, como também geram insegurança jurídica para a Administração e para os licitantes, fragilizando todo o processo.

Exemplo prático

Um edital exige que a empresa seja, simultaneamente, gráfica, agência de publicidade e estúdio de design, sem justificar tecnicamente essa combinação. Empresas especializadas questionam a restrição à competitividade, resultando em impugnação do edital.

A falsa sensação de segurança dos modelos prontos

Muitos órgãos recorrem a modelos de edital previamente aprovados ou reaproveitados de outras contratações, acreditando que essa prática reduz riscos jurídicos.

No caso dos serviços de design gráfico, essa estratégia pode produzir o efeito oposto. Modelos genéricos:

- não refletem a realidade do mercado criativo
- ignoram a natureza intelectual e estratégica do design
- reproduzem erros de contratações anteriores, sem avaliação crítica

Alerta

A segurança jurídica não está na repetição de modelos de documentos, mas na qualidade da argumentação que fundamenta as escolhas realizadas e na coerência entre necessidade, solução escolhida e regras estabelecidas.

O custo oculto das contestações

Cada impugnação, pedido de esclarecimento ou recurso gera impactos que vão além do aspecto jurídico:

- atraso na contratação e na entrega de serviços à sociedade
- retrabalho das equipas técnicas e administrativas
- desorganização do planeamento interno
- desgaste institucional e perda de credibilidade do processo

Mesmo quando o órgão consegue manter o edital ou o contrato, o custo institucional já foi produzido — em tempo, energia e confiança.

Judicialização: quando o diálogo falha

A judicialização costuma ocorrer quando:

- os conflitos não são adequadamente resolvidos na esfera administrativa
- o edital ou o contrato não oferece margens para soluções consensuais
- a gestão contratual se torna conflituosa ou pouco transparente

No Judiciário, a análise tende a se concentrar em aspectos formais e procedimentais, o que nem sempre resulta na correção dos problemas de qualidade, adequação ou efetividade do serviço contratado.

O papel do planejamento na redução de riscos

A melhor forma de reduzir contestações e judicialização não é “endurecer” o edital ou ampliar exigências, mas **qualificar o planejamento da contratação**.

Isso envolve, especialmente:

- definir corretamente o objeto
- parcelar ou separar serviços quando a natureza do design assim exigir
- alinhar exigências de habilitação à realidade do mercado
- estabelecer critérios claros de julgamento, gestão e recebimento

Quando o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência são bem elaborados, o risco jurídico diminui de forma natural e sustentável.

Transparência como estratégia preventiva

Contratações bem fundamentadas, com justificativas claras e registradas nos autos, são mais fáceis de defender administrativa e judicialmente.

A transparência atua como estratégia preventiva porque:

- explicita as escolhas feitas pela Administração
- dá previsibilidade aos licitantes
- fortalece a legitimidade do processo decisório

Mais do que cumprir formalidades, documentar adequadamente o raciocínio técnico e jurídico subjacente à contratação é uma forma de proteger o interesse público.

Checklist de boas práticas

Boas contratações de design não dependem de soluções complexas, mas de escolhas conscientes e bem fundamentadas. A lista de verificação apresentada a seguir contribui para a clareza do edital e para a consideração de aspectos e critérios imprescindíveis, sem torná-lo excessivamente genérico e superficial.

1. Compreensão da necessidade

- A demanda envolve projeto pontual ou serviço continuado de design?
- O impacto do design no resultado final foi avaliado?
- A contratação considera a relevância estratégica da comunicação visual?

2. Estruturação do objeto

- Foi avaliado o parcelamento do objeto?
- O serviço de criação foi separado da execução sempre que teve impacto relevante?
- A estrutura do edital permite a participação de empresas especializadas em design?

3. Descrição do serviço de design

- O design foi descrito como processo, e não apenas como entrega isolada?

O objeto contempla:

- briefing
 - propostas iniciais
 - rodadas de ajustes
 - validação final
- A descrição é clara e compreensível para quem vai fiscalizar o contrato?

4. Estimativa de quantidades e preços

- As quantidades foram estimadas com base no esforço real de criação?
- Foram identificados tipos de peças ou atividades recorrentes?
- As referências de preços são compatíveis com o mercado de design?
- Foram evitadas estimativas genéricas ou arbitrárias?

5. Qualificação técnica

- A qualificação exigida é proporcional à complexidade do objeto?
- Foram exigidos atestados de serviços similares em natureza e complexidade?
- As exigências dialogam diretamente com o serviço de design contratado?

6. Critérios de avaliação e recebimento

- Existem critérios claros e objetivos para avaliar a qualidade do serviço?
- O fiscal do contrato dispõe de parâmetros para aceite ou rejeição das entregas?
- Os critérios estão descritos no contrato ou em seus anexos?

7. Planejamento e documentação

- As decisões foram devidamente registradas no Estudo Técnico Preliminar?
- O Termo de Referência reflete as escolhas feitas no planejamento?
- A documentação permite justificar o modelo adotado em caso de questionamento?
- O critério de julgamento “Técnica e Preço” é o mais adequado para a complexidade e os objetivos do objeto a ser contratado?

8. Gestão e capacitação

- A equipe envolvida dispõe de conhecimentos mínimos sobre serviços de design?
- Houve busca por apoio técnico especializado, quando necessário?
- Foram consideradas ações de capacitação ou consulta a referências de mercado?

9. Visão estratégica

- O design foi tratado como investimento, e não apenas como custo?
- A contratação contribui para melhorar a comunicação com a sociedade?
- O resultado esperado fortalece a imagem institucional do órgão?

Conclusão

Contratar design não é contratar estética. É contratar comunicação, clareza e qualidade. E tudo isso começa, inevitavelmente, no planejamento com o claro entendimento do que é de fato design gráfico e suas peculiaridades.

Uma reflexão sobre soluções inovadoras em serviços de design gráfico

Este tópico aborda uma forma de contratação ainda pouco utilizada na Administração Pública, prevista na Lei Complementar 182 de 2021 – Marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Essa lei visa aumentar a oferta de investimento público em empreendedorismo inovador e estabelece alternativas à lei geral de licitações, subvertendo algumas de suas premissas usuais.

A forma de contratação prevista na Lei Complementar 182 pode fornecer os meios legais para a contratação de projetos de design gráfico que, por suas características de complexidade e exclusividade, por exemplo, possam ser enquadrados como adequados à contratação com solução inovadora, para melhor atendimento dos objetivos pretendidos.

As compras públicas são pautadas na legislação e em premissas amplamente conhecidas, nas quais os modelos de contratação usuais atendem à quase totalidade das necessidades de aquisição da Administração. Entre as premissas mais usuais dos modelos de compras públicas estão as seguintes:

- A Administração contrata apenas uma solução para atender à necessidade apresentada
- Apenas uma licitante é declarada vencedora para fornecer o objeto contratado
- A licitante vencedora é obtida por meio de uma disputa
- A Administração não compartilha os riscos na execução do objeto, devendo estes serem considerados pela licitante em sua proposta.

Ainda que existam outros mecanismos legais para flexibilizar essas premissas (credenciamento, matriz de riscos e outros), a Lei Complementar 182 (Lei das Startups) apresenta uma forma mais abrangente e disruptiva, com a finalidade de fomentar o empreendedorismo inovador e impulsionar a contratação de soluções inovadoras para problemas complexos. As peculiaridades apresentadas por essa lei são descritas em linhas gerais a seguir:

- A Administração pode contratar mais de uma solução para a necessidade apresentada, mesmo que opte por implementar apenas uma delas.
- A Administração pode contratar mais de uma empresa para desenvolver soluções alternativas para a mesma necessidade apresentada.
- A Administração compartilha os riscos tecnológicos do desenvolvimento da solução, podendo pagar pelas etapas de serviços realizadas, ainda que os resultados almejados não sejam atingidos em decorrência do risco tecnológico.
- A seleção das empresas não se dá por competição, mas sim pela avaliação dos projetos quanto ao potencial de resolver o problema proposto. Podem ser contratados quantos projetos (empresas) forem avaliados como viáveis, dentro do limite estabelecido no próprio edital.
- A Administração fixa um limite orçamentário a ser atribuído a cada projeto, e as empresas candidatas propõem seus projetos e as condições de execução, tais como as etapas e o cronograma de desembolso.
- É admitido o pagamento antecipado de uma parcela do preço pactuado, para fins de execução da etapa inicial do projeto, com os demais pagamentos podendo ser efetuados em etapas, com critérios distintos de remuneração.

Essa forma de contratação pode ser um caminho para resolver a contratação de serviços de design gráfico complexos, que, ao serem considerados soluções inovadoras, viabilizam sua contratação por essa modalidade.

ANEXOS

ANEXO 1

Glossário

Acessibilidade Visual

Conjunto de práticas que garantem que materiais gráficos possam ser compreendidos por pessoas com diferentes limitações visuais ou cognitivas, incluindo contraste adequado, leitura clara e organização lógica da informação.

Alteração de Escopo

Modificação que extrapola os ajustes previstos contratualmente, como mudança de conceito, público-alvo ou objetivo da comunicação, caracterizando novo serviço.

Arquivo Final

Versão do material pronta para veiculação ou impressão, geralmente em formato não editável (ex.: PDF, JPG, PNG).

Arquivos Fontes

Arquivos editáveis do projeto de design (ex.: .AI, .PSD, .INDD), que permitem futuras alterações, adaptações e reaproveitamento do material pela Administração.

Briefing

Documento ou conjunto de informações que orienta o trabalho de design, contendo objetivos da comunicação, público-alvo, contexto institucional, restrições legais, mensagens prioritárias e parâmetros visuais. É o elo entre o edital e a criação.

Design Institucional

Aplicação do design voltada à comunicação de órgãos públicos, com foco em clareza, interesse público, transparência e acesso à informação.

Direitos Autorais Morais

Direitos inalienáveis do autor, relacionados à autoria da obra, como o reconhecimento do criador. Não são transferidos, mesmo em contratos públicos.

Direitos Autorais Patrimoniais

Direitos relacionados à exploração econômica da obra. Em contratos públicos, devem ser cedidos à Administração para permitir uso, reprodução, adaptação e divulgação dos materiais.

Hierarquia Visual

Organização dos elementos gráficos de modo a orientar a leitura e destacar informações prioritárias, facilitando a compreensão do conteúdo pelo público.

Identidade Visual

Conjunto de elementos gráficos que representam institucionalmente um órgão ou programa, como logotipo, cores, tipografia e padrões visuais, garantindo reconhecimento e coerência da comunicação.

Layout

Distribuição visual dos elementos em uma peça gráfica, incluindo textos, imagens, títulos e espaços em branco. Pode ser apresentado em versões preliminares para aprovação.

Legibilidade

Facilidade com que um texto pode ser lido, considerando tipografia, tamanho de fonte, contraste, espaçamento e composição visual.

Manual de Identidade Visual

Documento técnico que estabelece regras de uso da identidade visual, incluindo aplicações permitidas, restrições, proporções, cores e tipografia. Serve como referência obrigatória para projetos de design.

Mensuração de Entregas

Registro e acompanhamento quantitativo e qualitativo dos serviços prestados, utilizado para controle de escopo, fiscalização e gestão do contrato.

Peça Gráfica

Material visual desenvolvido para comunicação institucional, como cartazes, folders, posts digitais, banners, apresentações, infográficos ou relatórios visuais.

Portfólio

Conjunto de trabalhos já realizados pela empresa ou profissional, utilizado para demonstrar experiência, qualidade técnica e aderência ao objeto contratado.

Projeto Gráfico

Planejamento visual de um material ou conjunto de materiais, envolvendo organização da informação, hierarquia visual, tipografia, cores e elementos gráficos, visando clareza, funcionalidade e coerência estética.

Prova de Conceito (PoC)

Demonstração técnica da capacidade da empresa em executar determinado tipo de serviço, sem exigir a criação de material inédito para o órgão contratante.

Recebimento Definitivo

Aceitação final do serviço, após ajustes e validações, habilitando o pagamento e encerrando a etapa de execução.

Recebimento Provisório

Etapa em que o órgão verifica se a entrega atende aos critérios técnicos mínimos e solicita ajustes, quando necessários.

Rodada de Ajustes

Conjunto de alterações solicitadas após a apresentação de uma versão do trabalho. Pode incluir ajustes de texto, posicionamento, cores ou refinamentos visuais, conforme definido em contrato.

Usabilidade

Grau de facilidade e eficiência com que o usuário compreende e utiliza uma peça gráfica ou interface, especialmente em meios digitais.

ANEXO 2

Jurisprudência do TCU sobre parcelamento e serviços intelectuais

Ao decidir sobre licitações e contratações públicas, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** tem consolidado entendimentos que impactam diretamente como órgãos podem estruturar seus editais, especialmente no caso de serviços intelectuais como design.

1. Parcelamento do objeto é regra, não exceção

A **Súmula nº 247 do TCU** estabelece que, quando o objeto da licitação for **divisível**, a Administração deve prever **adjudicação por item e não por preço global**, desde que isso **não acarrete prejuízo ao conjunto** ou perda de economia de escala. Essa orientação recomenda que o objeto seja subdividido em partes que permitam a participação de mais licitantes, ampliando a competitividade.

Esse entendimento é aplicado inclusive a serviços, quando há possibilidade técnica e econômica de parcelar a solução contratada.

Por que isso importa para design?

Ao agrupar diferentes serviços de design em um único lote global, pode-se reduzir a competição — pois somente grandes empresas podem oferecer todas as partes juntas — e, assim, limitar a oferta de propostas qualificadas. O TCU entende que, se for possível dividir o objeto em partes com sentido técnico e econômico, isso deve ser considerado no planejamento.

2. Justificativa obrigatória para não parcelar objetos

O TCU tem sido firme ao exigir que a Administração **justifique a não adoção do parcelamento quando este for viável e vantajoso**.

Relatórios e Acórdãos recentes apontam que a ausência de justificativa adequada no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência é entendido como falha que contraria tanto a legislação quanto a jurisprudência do Tribunal.

Esse posicionamento leva a consequências práticas no planejamento: **o órgão deve demonstrar tecnicamente por que não parcelou**, inclusive analisando:

- viabilidade técnica do parcelamento
- vantajosidade econômica
- riscos de perda de escala ou de fragmentação que prejudique a execução

3. Cautela com parcelamento excessivo

Embora a regra seja parcelar quando possível, o TCU também reconhece que **nem sempre o parcelamento amplia a competitividade** — especialmente em serviços que exigem coordenação integrada e responsabilidade técnica única. Em alguns casos, parcelar demais pode:

- desestimular licitantes
- aumentar custos de gestão contratual
- fragmentar responsabilidades de forma prejudicial

Essa ponderação é essencial para serviços intelectuais como design, nos quais muitas entregas distintas podem ser integradas em frentes de trabalho com lógica comum.

4. Serviços intelectuais e critérios de julgamento

Embora não seja sobre parcelamento em si, vale mencionar outra linha de jurisprudência relevante: o TCU tem consolidado que serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual **não devem ser tratados como serviços comuns**, nem licitados exclusivamente pelo menor preço.

O Tribunal tem entendido que, por dependerem de capacidade técnica, criatividade e execução intelectual, esses serviços exigem:

- critérios de julgamento que considerem técnica e preço
- planejamento e definição de escopo capazes de permitir avaliação técnica comparativa
- expectativa de entrega que vá além de objetos meramente padronizados

Isso tem forte impacto sobre contratações de design: serviços com componente criativo relevante não se adaptam bem ao preço ou ao julgamento exclusivamente pelo menor preço.

FICHA TÉCNICA

Texto: Nestor Oliveira, Rafaela Wiedemann,
Samara Loureiro, Valerie Tomsic

Edição: Valerie Tomsic

Copidesque e revisão: Cynthia Azevedo

Design gráfico: Refinaria Design

Agradecemos aos leitores e profissionais que acompanharam esta obra ainda em processo, contribuindo com leituras atentas, escuta generosa e observações fundamentais para seu amadurecimento.

Contratar serviços de design gráfico na Administração Pública ainda gera dúvidas, retrabalho e conflitos — não por falhas na legislação, mas pela forma como o design é compreendido e contratado.

O design gráfico é um serviço intelectual, criativo e estratégico, com impacto direto na clareza da comunicação pública, na percepção institucional e na eficiência do gasto público. Não se trata de um serviço padronizado: peças aparentemente semelhantes podem resultar de processos criativos, níveis de aprofundamento e eficácias completamente distintos.

Quando contratações de design são tratadas exclusivamente pelo critério do menor preço, sem considerar essas diferenças, surgem problemas recorrentes: objetos mal definidos, retrabalho, sucessivas revisões e soluções que atendem formalmente ao edital, mas não aos objetivos da comunicação pública.

Este e-book apresenta uma abordagem prática e alinhada à Lei 14.133/2021 para apoiar gestores, equipes de planejamento, fiscais de contrato e profissionais do mercado na estruturação de contratações mais qualificadas, seguras e eficientes.

Contratar design não é contratar estética. É contratar comunicação, clareza e qualidade — e isso começa no planejamento.



9786597579402 ISBN