



Parecer nº 323/2026

FlowDocs nº 11.299/2026

Órgão assessorado: Secretaria Municipal Executiva de Governo

Assunto: Pregão Eletrônico nº 023/2026 – Impugnação ao edital apresentada pela ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação – Alegada natureza predominantemente intelectual do objeto – Alegada incidência do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010 – Acolhimento parcial – Retificação pontual do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar – Análise de mérito.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. I – ALEGAÇÃO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL DO OBJETO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PADRONIZAÇÃO OBJETIVA DOS ENTREGÁVEIS. II – ALEGADA INCIDÊNCIA DO ART. 20-A DA LEI Nº 12.232/2010, INCLUÍDO PELA LEI Nº 14.356/2022. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA. NÚCLEO DELIMITADOR DO CAPUT. NÃO INCIDÊNCIA. III – MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DO DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE IMPRECISÕES REDACIONAIS PONTUAIS NO TERMO DE REFERÊNCIA E NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. IV – ACOLHIMENTO PARCIAL DA IMPUGNAÇÃO PARA FINS DE RETIFICAÇÃO REDACIONAL, SEM ALTERAÇÃO DE ESCOPO, VALOR OU QUANTITATIVO. V – MANUTENÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO GLOBAL. VI – NECESSIDADE DE REABERTURA DE PRAZOS EM RAZÃO DA RETIFICAÇÃO.





I. RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 023/2026, integrante do Processo Administrativo nº 11.299/2026, apresentada pela ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação, por meio de advogada regularmente constituída, contra o edital que tem por objeto o "REGISTRO DE PREÇOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL, COMPREENDENDO PRODUÇÃO DE CONTEÚDO DIGITAL, PRODUÇÃO AUDIOVISUAL, TRANSMISSÕES AO VIVO, MONITORAMENTO DE REDES SOCIAIS, IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTAS DE ESCUTA ATIVA, COLETA E TRATAMENTO DE DADOS E DEMAIS ATIVIDADES CORRELATAS".

2. A impugnante sustenta, em síntese: (I) equívoco no enquadramento do objeto como serviço comum, por entender tratar-se de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, cuja contratação por pregão seria vedada pelo art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021; (II) incidência do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, incluído pela Lei nº 14.356/2022, que imporia o julgamento por melhor técnica ou técnica e preço; (III) irrelevância de eventual modelagem da contratação por postos de trabalho, à luz do Acórdão nº 1.214/2013 do Tribunal de Contas da União; (IV) inadequação do critério de julgamento por menor preço; e (V) necessidade de adequação da modalidade licitatória para Concorrência.

3. Ao final, requer: a) o recebimento e acolhimento da impugnação; b) o reconhecimento de que o objeto licitado possui natureza predominantemente intelectual, técnica e estratégica; c) o afastamento do enquadramento da contratação como serviço comum; d) a alteração da modalidade licitatória para Concorrência, com adoção do critério de julgamento por Técnica e Preço; e e) a retificação do edital e a consequente reabertura dos prazos legais.

4. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para manifestação, encontrando-se instruídos, para além dos documentos já anteriormente examinados no Parecer nº 244/2026 desta Procuradoria, com Nota Técnica, elaborada pelo Departamento de Comunicação da Prefeitura, subscrita pelo Chefe do Departamento de Comunicação.

5. Na referida Nota Técnica, o órgão técnico competente, após reexame pontual da redação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, identificou 4 (quatro) trechos cuja redação, conquanto não corresponda à real intenção da contratação, comporta interpretação ambígua quanto à existência de papel estratégico autônomo por parte da futura contratada, propondo o





ajuste redacional respectivo e o consequente acolhimento parcial da impugnação, circunscrito a esse aspecto.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.A. Da tempestividade e do juízo de admissibilidade

6. A impugnação foi apresentada dentro do prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública, em conformidade com o instrumento convocatório e com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual dela se conhece, passando-se ao exame do mérito.

II.B. Da natureza do objeto e da adequação da modalidade Pregão Eletrônico (art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021)

7. O art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, invocado pela impugnante, dispõe:

Art. 29. (...) Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços especiais de engenharia (...).

8. A caracterização de determinado serviço como "técnico especializado de natureza predominantemente intelectual" pressupõe que o resultado da prestação dependa, em seu núcleo, de juízo criativo, estratégico ou de autoria pessoal do contratado, não sendo suficiente a mera vinculação temática à área de comunicação para atrair a vedação legal.

9. A impugnante sustenta genericamente que atividades como gestão de redes sociais, produção de conteúdo institucional, elaboração de materiais comunicacionais, desenvolvimento de identidade visual e planejamento de ações de comunicação seriam, por natureza, intelectuais. Ocorre que tal argumentação não se debruça sobre o objeto efetivamente descrito no Termo de Referência que instrui o presente certame, incorrendo em generalização abstrata incompatível com o exame de legalidade que se impõe a este órgão de assessoramento jurídico.

10. Nos termos esclarecidos pelo Departamento de Comunicação na Nota Técnica, a Administração mantém, em caráter exclusivo e interno, a integralidade das atividades de natureza estratégica e decisória relacionadas à comunicação institucional do Município, cabendo à unidade técnica: (i) a definição do calendário e da pauta editorial; (ii) a aprovação prévia, individualizada, de cada conteúdo antes de sua publicação; (iii) o atendimento direto à imprensa, sem qualquer





intermediação de terceiros; (iv) a definição de tema, formato e objetivo de cada campanha institucional; (v) a elaboração dos briefings que orientam a produção; (vi) a interpretação dos dados e relatórios produzidos e a decisão quanto às medidas de gestão pública deles decorrentes; e (vii) a validação final de cada material produzido.

No caso concreto, à empresa a ser contratada competirá exclusivamente a execução técnica das demandas já definidas e previamente aprovadas pela Administração — gravação, edição e finalização de vídeos; produção de artes gráficas conforme identidade visual já estabelecida; operação técnica de transmissões ao vivo; publicação de conteúdo já aprovado, conforme calendário definido internamente; e organização estatística dos dados coletados, sem juízo de valor sobre políticas públicas —, o que evidencia a natureza eminentemente executiva, e não intelectual-estratégica, do objeto contratado.

11. Tal constatação é corroborada pelo Termo de Referência, que exclui expressamente do escopo contratual as atividades de planejamento publicitário, concepção de campanhas, criação publicitária estratégica, compra de mídia, negociação com veículos de comunicação e distribuição de publicidade, além de reservar, com exclusividade, à Administração Municipal a definição das políticas de comunicação institucional, a elaboração das estratégias governamentais de comunicação, a aprovação editorial dos conteúdos, a definição das campanhas institucionais, a elaboração dos briefings e a validação final dos materiais produzidos.

12. Não obstante, esta Procuradoria acompanha a Nota Técnica do Departamento de Comunicação no ponto em que reconhece que 4 (quatro) trechos constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência — a saber: (i) a descrição da "análise" dos dados no Anexo II, Eixo 2; (ii) a expressão "recomendações estratégicas", também no Anexo II, Eixo 2; (iii) a expressão "gestão estratégica de conteúdo", constante do item Resultados Esperados do ETP; e (iv) as expressões "curadoria" de redes sociais e "copywriting", constantes do item Requisitos Técnicos do ETP — comportam, isoladamente considerados, interpretação ambígua quanto à existência de papel estratégico autônomo da contratada, em aparente descompasso com a real divisão de tarefas esclarecida pelo órgão técnico. Tal circunstância será enfrentada especificamente no item II.D desta manifestação, que detalha a retificação redacional proposta para cada um desses trechos.

13. Superado esse ponto redacional - cuja correção não decorre do reconhecimento da natureza intelectual do objeto, mas de zelo com a clareza e a segurança jurídica da contratação -, mantém-se a conclusão de que cada item do objeto encontra-se especificado por parâmetros técnicos objetivos, atendendo ao conceito legal de serviço comum estabelecido no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº





14.133/2021. Não se verifica, portanto, a hipótese de vedação ao pregão prevista no art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

II.C. Da alegada incidência do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, incluído pela Lei nº 14.356/2022

14. O ponto de maior densidade jurídica suscitado pela impugnante refere-se à alegada incidência do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, dispositivo incluído pela Lei nº 14.356, de 2022, que criou hipótese de incidência do regime especial daquela lei distinta e adicional à disciplinada pelo art. 2º (serviços de publicidade prestados por agência de propaganda), já examinada no Parecer nº 244/2026.

15. O art. 20-A, caput e § 1º, da Lei nº 12.232/2010, possui a seguinte redação:

Art. 20-A. A contratação de serviços de comunicação institucional, **que compreendem os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas**, deverá observar o disposto no art. 5º desta Lei.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo à contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

16. Duas linhas interpretativas se apresentam quanto ao alcance do § 1º. A primeira, sufragada pela impugnante, sustenta tratar-se de hipótese autônoma e autossuficiente, aplicável a qualquer contratação que envolva, isoladamente, as atividades ali listadas, independentemente de vínculo com os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas mencionados no caput. A segunda, que esta Procuradoria adota, sustenta que o § 1º constitui norma de extensão e complementação do *caput*, cujo alcance deve ser lido em conjunto com o núcleo conceitual nele delimitado.

17. A leitura sistemática ora adotada encontra amparo na própria literalidade do dispositivo. O caput do art. 20-A não emprega fórmula exemplificativa em relação ao conceito de "serviços de comunicação institucional", mas o define expressamente: "que compreendem os serviços de relação com a imprensa e de relações públicas". O § 1º, por seu turno, não institui categoria autônoma paralela, mas dispositivo de extensão normativa, consoante indica a fórmula legal expressamente utilizada: "Aplica-se o disposto no caput deste artigo (...)".





18. Tal técnica redacional é compatível com a diretriz de elaboração legislativa prevista no art. 11, inciso III, alínea "c", da Lei Complementar nº 95, de 1998, segundo a qual os parágrafos de um artigo devem expressar aspectos complementares à norma enunciada em seu caput, e não matéria autônoma e desvinculada deste.

19. A interpretação teleológica reforça essa conclusão. A inclusão do art. 20-A na Lei nº 12.232/2010 teve por finalidade coibir a estruturação de contratos de assessoria de imprensa e de relações públicas - dotados de inequívoco conteúdo estratégico de relacionamento institucional com a imprensa e a opinião pública - fora do regime protetivo daquela Lei. O risco que a norma buscou mitigar pressupõe, em todas as hipóteses elencadas no § 1º, que tais atividades estejam a serviço da mesma finalidade nuclear do caput, o que não se verifica quando a contratação se limita à execução técnica e operacional de peças e conteúdos previamente definidos pela Administração.

No caso concreto, conforme esclarecido pelo Departamento de Comunicação na Nota Técnica, o objeto licitado não compreende, em nenhuma hipótese, atividades de assessoria de imprensa ou de relações públicas, sendo tais atividades exercidas exclusivamente por servidores da própria Prefeitura, sem qualquer participação da futura contratada, o que afasta a incidência do núcleo conceitual estabelecido no caput do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010.

20. Quanto à hipótese específica de "monitoramento e gestão" de redes sociais mencionada no § 1º, cumpre distinguir a gestão estratégica das redes sociais - que pressupõe a definição de linha editorial, posicionamento institucional e estratégia de relacionamento com o público - da execução técnica e operacional de postagens, consistente na materialização de conteúdos e formatos previamente definidos e aprovados pela Administração.

No caso concreto, a Administração retém a integralidade da gestão estratégica das redes sociais oficiais do Município, cabendo à contratada, tão somente, a produção material das peças e a publicação de conteúdo já aprovado, o que caracteriza execução técnica, e não gestão estratégica em sentido próprio, para os fins do art. 20-A, § 1º, da Lei nº 12.232/2010, observado, ainda, o ajuste redacional determinado no item II.D desta manifestação, destinado a eliminar qualquer dúvida terminológica remanescente.

21. Acrescente-se, por fim, que o art. 20-A constitui norma excepcional, que afasta a regra geral de aplicação preferencial do pregão para a contratação de serviços comuns, estabelecida nos arts. 6º, XLI, e 29, caput, da Lei nº 14.133/2021, comportando, como tal, interpretação restritiva. Registra-se, ainda, por dever de transparência técnica, tratar-se de dispositivo de inserção recente (2022),





carecendo de jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas quanto aos exatos contornos de sua aplicação a contratações mistas como a ora examinada.

22. Diante do exposto, conclui-se que o art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, incluído pela Lei nº 14.356/2022, não incide sobre o objeto do Pregão Eletrônico nº 023/2026.

II.D. Do acolhimento parcial da impugnação para fins de retificação redacional do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar

23. Não obstante a conclusão de improcedência quanto às teses centrais da impugnação, esta Procuradoria acompanha a manifestação técnica do Departamento de Comunicação (Nota Técnica) quanto à conveniência de retificação pontual da redação de 4 (quatro) trechos do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, cuja formulação, conquanto não reflita a real divisão de tarefas entre a Administração e a futura contratada, é passível de interpretação equivocada e pode fragilizar, de forma desnecessária, a defesa da modalidade e do critério de julgamento adotados.

24. Trata-se, portanto, não de reconhecimento da procedência das teses jurídicas centrais da impugnante, mas de medida de aprimoramento redacional e de reforço da segurança jurídica da contratação, na linha do que já recomendado por esta Procuradoria no Parecer nº 244/2026 quanto à revisão de terminologia potencialmente ambígua.

25. Opina-se, pois, pelo PARCIAL acolhimento da impugnação, determinando-se a retificação da redação dos seguintes trechos, conforme detalhado na Nota Técnica do Departamento de Comunicação, sem qualquer alteração de escopo técnico, quantitativo, prazo ou valor da contratação:

i) Anexo II do Termo de Referência (Eixo 2 – "Análise e Consolidação Inteligente dos Dados"): substituição da redação atual pela proposta constante do item 4 da Nota Técnica do Departamento de Comunicação, de modo a evidenciar que a atuação da contratada limita-se ao tratamento estatístico dos dados e à apresentação de indicadores objetivos, permanecendo a interpretação, a definição de prioridades e a tomada de decisão sob exclusiva competência da Administração;

ii) Anexo II do Termo de Referência (Eixo 2 – "Relatórios Mensais por Secretaria"): supressão da expressão "recomendações estratégicas", substituída por "apontamentos técnicos e indicadores objetivos", na forma proposta na Nota Técnica do Departamento de Comunicação;





iii) Estudo Técnico Preliminar (item "Resultados Esperados"): substituição da expressão "gestão estratégica de conteúdo" por "produção e publicação de conteúdo, conforme calendário editorial, diretrizes e aprovação prévia da Administração";

iv) Estudo Técnico Preliminar (item "Requisitos Técnicos", Eixo 1): ajuste da redação relativa a "curadoria" de redes sociais e "copywriting", de modo a evidenciar a natureza operacional dessas atividades, executadas mediante briefing e diretrizes previamente aprovados pela Administração, na forma proposta na Nota Técnica do Departamento de Comunicação.

26. Rejeitam-se, no mais, os pedidos de reconhecimento da natureza predominantemente intelectual do objeto, de afastamento do enquadramento como serviço comum e de alteração da modalidade licitatória para Concorrência com julgamento por técnica e preço, pelos fundamentos expostos nos itens II.B e II.C desta manifestação.

II.E. Da irrelevância da alegação relativa à modelagem por postos de trabalho

27. A impugnante dedica capítulo próprio a refutar, preventivamente, eventual defesa da Administração fundada no Acórdão nº 1.214/2013 do Tribunal de Contas da União, relativo à contratação de serviços continuados mediante alocação de postos de trabalho. Tal argumentação não guarda pertinência com o presente processo licitatório, na medida em que a Administração não invoca o referido precedente como fundamento para a adoção do pregão, estruturando o Termo de Referência a remuneração da contratada por entrega de produto (unidade, item, lote), e não por posto de trabalho.

28. Registra-se, ademais, que esta Procuradoria já havia recomendado, no Parecer nº 244/2026, a correção da classificação constante do Documento de Formalização da Demanda, providência que foi devidamente realizada pela Administração na fase interna.

II.F. Da manutenção do critério de julgamento por menor preço global e da modalidade licitatória

29. Superadas as teses de incidência do art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, não subsiste fundamento para a exigência, prevista no art. 36, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, de adoção preferencial do critério de julgamento por técnica e preço. Mantém-se, portanto, hígida a adoção do critério de julgamento por menor preço global e da modalidade Pregão Eletrônico, nos termos do art. 34, caput, c/c art. 6º, inciso LII, e art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.





II.G. Da necessidade de reabertura de prazos em razão da retificação parcial

30. Nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma de publicação em que se deu o texto original, com a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

31. Ainda que os ajustes redacionais ora determinados não alterem o escopo técnico, os quantitativos, os prazos ou os valores da contratação, tratando-se de mero aprimoramento de clareza quanto a atividades já efetivamente contratadas, entende esta Procuradoria que, por cautela, e em atenção ao princípio da segurança jurídica, a retificação deve ser divulgada na mesma forma do instrumento convocatório original, com a reabertura do prazo legalmente previsto para a modalidade Pregão Eletrônico, de modo a evitar questionamentos supervenientes quanto à regularidade formal do certame.

III. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica - excluídos os aspectos técnicos, econômicos e o juízo de conveniência e oportunidade da Administração -, esta Procuradoria opina pelo ACOLHIMENTO PARCIAL da impugnação apresentada pela ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação, exclusivamente quanto à retificação redacional pontual do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência descrita no item II.D, e pela IMPROCEDÊNCIA da impugnação quanto aos demais pontos, mantendo-se a modalidade Pregão Eletrônico e o critério de julgamento por menor preço global, desde que observadas as seguintes providências:

- a) retificação da redação dos 4 (quatro) trechos do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência indicados no item II.D desta manifestação, na forma detalhada na Nota Técnica do Departamento de Comunicação;
- b) divulgação da retificação pela mesma forma de publicação do instrumento convocatório original, com a reabertura do prazo legal, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021;
- c) inclusão da Nota Técnica do Departamento de Comunicação e desteparecer nos autos do Processo Administrativo nº 11.299/2026, passando estes a figurar como anexos do Estudo Técnico Preliminar;





d) comunicação da Nota Técnica do Departamento de Comunicação, de este parecer da decisão à impugnante e aos demais interessados, por meio do sistema eletrônico do certame e do Portal Nacional de Contratações Públicas.

É o parecer.

Paraty, 24 de agosto de 2026.

David Diniz Moreira

Subprocurador-Geral do Município

Matrícula nº 303.733





MUNICÍPIO DE PARATY

RUA JANGO PADUA, TERMINAL RODOVIARIO AGILIO RAMOS, 2º ANDAR

PARATY/RJ - CEP 23.970-000

CNPJ: 29.172.475/0001-47 | FONE: (24) 3371-6527



CÓDIGO DE ACESSO

FF6625B90002468291B88FEE33408B1A

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Este documento foi assinado digitalmente/eletronicamente pelos seguintes signatários nas datas indicadas

Para verificar a validade das assinaturas acesse o link abaixo

<https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/FF6625B90002468291B88FEE33408B1A>