

A PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY- RJ

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2026

ABRACOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO, inscrita no CNPJ nº 05.211.047.0001-18, com sede fixa na Rua dos Pinheiros, nº 489, 9º andar, Pinheiros- São Paulo, nesse ato representada por sua advogada que abaixo subscreve, **Dra. MICHELLE KVIATKOSKI DA CRUZ**, brasileira, solteira, CPF 046.072.189-52, RG 9.549.591-5, com endereço profissional na Avenida República Argentina, 369, sala 406, bairro Água Verde, CEP: 80.240-210, Curitiba/PR.

DA TEMPESTIVIDADE

Cumpramos esclarecer que a presente impugnação, são plenamente tempestivas, visto que, observando o disposto nos no Edital, impugnamos e apresentamos nossas dúvidas acerca do ato convocatório dentro do prazo de 03 dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da licitação.

ASSUNTO: DO OBJETO DA LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAR SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL À PREFEITURA DE PARATY, ABRANGENDO A PRODUÇÃO DE CONTEÚDO DIGITAL, AUDIOVISUAIS, TRANSMISSÕES AO VIVO, ALÉM DA IMPLEMENTAÇÃO DE FERRAMENTAS DE ESCUTA ATIVA DA POPULAÇÃO POR MEIOS DIGITAIS E PRESENCIAIS, - ILEGALIDADE DA MODALIDADE PREGÃO – IMEDIATA ANULAÇÃO.

I – DO OBJETO LICITADO E DO EQUÍVOCO NO ENQUADRAMENTO COMO SERVIÇO COMUM

O presente certame tem como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de comunicação institucional, abrangendo a produção de conteúdo digital e audiovisual, a realização de transmissões ao vivo e a implementação de ferramentas de escuta ativa da população, por meios digitais e presenciais, com o objetivo de ampliar a transparência, modernizar a comunicação pública e fortalecer o relacionamento com os cidadãos, com o setor turístico e demais atividades vinculadas à comunicação pública.

Embora a Administração tenha enquadrado a contratação como serviço comum e adotado a modalidade pregão eletrônico, verifica-se que a natureza do objeto não corresponde àquela prevista pela legislação para utilização dessa modalidade.

A contratação pretendida não envolve simples fornecimento de bens ou execução automática de atividades previamente padronizadas. Trata-se de contratação de solução comunicacional, cuja execução depende diretamente de conhecimento técnico especializado, experiência profissional, capacidade criativa, planejamento estratégico e desenvolvimento intelectual.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 6º, inciso XIII, que serviço comum é aquele “cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Assim, para que determinado serviço seja considerado comum, não basta que o edital apresente descrição de atividades, quantidade de entregas ou prazo de execução. É necessário que a própria essência da prestação possa ser previamente definida e comparada de maneira objetiva, sem depender de análise qualitativa relevante.

O Termo de Referência contempla atividades relacionadas à comunicação institucional que, por sua própria natureza, demandam atuação técnica especializada, planejamento estratégico, criatividade e desenvolvimento intelectual.

A título exemplificativo, observa-se que serviços como gestão de redes sociais, produção de conteúdo institucional, elaboração de materiais comunicacionais, desenvolvimento de identidade visual, planejamento de ações de comunicação, entre outras atividades correlatas, não se limitam à execução mecânica de tarefas previamente definidas.

A prestação desses serviços envolve análise do público-alvo, definição de estratégias, criação de soluções comunicacionais, adequação da linguagem institucional e tomada de decisões técnicas, elementos que demonstram a predominância do caráter intelectual da contratação.

Assim, ainda que existam entregas mensuráveis ao longo da execução contratual, a essência do serviço não está apenas no produto final entregue, mas na capacidade técnica, experiência e conhecimento especializado empregados para alcançar o resultado pretendido pela Administração.

Serviços de comunicação possuem característica própria, pois envolvem interpretação, criação, estratégia e tomada de decisão. Duas empresas submetidas ao mesmo cenário podem apresentar propostas completamente distintas, com metodologias, abordagens e resultados diferentes.

Dessa forma, a contratação não pode ser reduzida à simples comparação econômica entre propostas, pois o valor da prestação está diretamente relacionado à qualidade técnica da solução apresentada.

A comunicação institucional possui natureza essencialmente intelectual, pois não consiste apenas na execução material de tarefas, mas na elaboração de estratégias capazes de transmitir informações públicas de maneira eficiente e adequada.

A empresa contratada não será responsável apenas por produzir materiais ou realizar divulgações, mas por compreender o contexto institucional, desenvolver linguagem adequada, planejar ações comunicacionais e produzir conteúdos alinhados aos objetivos da Administração Pública.

Portanto, a contratação envolve atividades que dependem de conhecimento especializado, criatividade e experiência profissional. A existência de produtos finais mensuráveis, como publicações, materiais ou conteúdos, não altera a natureza intelectual da atividade.

O resultado esperado pela Administração não está exclusivamente no produto entregue, mas na qualidade, adequação e efetividade da solução comunicacional desenvolvida.

A Lei de Licitações, em um esforço para corrigir distorções, foi categórica ao vedar o uso do pregão para objetos como o que ora se licita. O parágrafo único do art. 29 é de clareza:

Lei nº 14.133/2021 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 (...).

A expressão "predominantemente intelectual" é a chave para a correta interpretação. O legislador reconheceu que certos serviços, embora possam envolver tarefas operacionais, têm seu valor e sua eficácia derivados do conhecimento, da criatividade, da experiência e da capacidade estratégica de quem os presta. O serviço de comunicação é o exemplo paradigmático.

Ao optar pelo pregão, a Administração ignora a teleologia da norma, que visa proteger o interesse público, garantindo que, para serviços complexos e estratégicos, a qualidade técnica seja um fator preponderante na seleção do contratado. A escolha do menor preço, neste contexto, é uma aposta na sorte, com alta probabilidade de resultar em uma contratação medíocre e ineficaz, configurando não a economicidade, mas o desperdício de recurso público.

II – DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.232/2010 AOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

A própria legislação reconhece que serviços de comunicação institucional possuem características próprias e demandam tratamento diferenciado. A Lei nº 12.232/2010, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.356/2022, passou a contemplar expressamente os serviços de comunicação institucional. O artigo 20-A dispõe:

“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.”

O §1º do referido dispositivo estabelece:

“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.”

A legislação, portanto, reconhece que atividades relacionadas à comunicação institucional possuem características próprias, especialmente pela necessidade de planejamento, criação e desenvolvimento estratégico.

O artigo 5º da mesma lei determina que as licitações envolvendo esses serviços devem adotar critérios compatíveis com sua natureza, utilizando-se julgamento por melhor técnica ou técnica e preço.

Dessa forma, a adoção do pregão eletrônico com julgamento exclusivamente pelo menor preço desconsidera a natureza jurídica do objeto contratado.

III – DA IRRELEVÂNCIA DA MODELAGEM POR POSTOS DE TRABALHO

A Administração, em reiteradas respostas às impugnações apresentadas em certames semelhantes, tem sustentado que o objeto licitado consistiria apenas na contratação de "postos de trabalho", razão pela qual seria aplicável o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União acerca das contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Todavia, essa premissa não resiste a uma análise jurídica mais aprofundada.

É verdade que o Acórdão nº 1.214/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União consolidou importantes diretrizes para a contratação de serviços continuados mediante alocação de postos de trabalho.

Entretanto, referido precedente foi construído a partir de contratos típicos de terceirização operacional, tais como vigilância, limpeza, copeiragem, recepção, apoio administrativo e demais atividades cuja prestação se caracteriza pela disponibilização de força de trabalho, sendo o objeto da contratação a permanência do empregado nas dependências da Administração.

Em tais hipóteses, o desempenho do contrato pode ser aferido objetivamente pelo cumprimento da jornada, pela manutenção do quantitativo de postos e pela observância das obrigações trabalhistas da empresa contratada. Não é essa, contudo, a realidade dos serviços ora licitados.

Não há qualquer identidade entre a contratação de um jornalista responsável pela elaboração de estratégias de comunicação pública e a contratação de um vigilante ou recepcionista para simples disponibilização de mão de obra. A remuneração por posto não desnatura a natureza jurídica do objeto.

Se assim fosse, bastaria à Administração Pública estruturar qualquer contratação intelectual mediante postos de trabalho para afastar a incidência do art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, esvaziando completamente a opção legislativa que proibiu a utilização do pregão para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar controvérsias envolvendo a contratação de serviços técnicos especializados, tem enfatizado que a classificação jurídica do objeto decorre da natureza efetiva das atividades contratadas e não da forma de remuneração ou da estrutura administrativa adotada pelo edital.

Assim, ainda que a Administração opte por organizar a execução mediante dedicação exclusiva de profissionais, permanece indispensável examinar se as atribuições exigem predominância de conhecimento técnico especializado, autonomia intelectual, capacidade criativa e produção de soluções individualizadas. É exatamente o que ocorre na presente contratação.

Quando o elemento central da contratação é justamente o conhecimento técnico do profissional, a natureza intelectual do objeto prevalece sobre o modelo de remuneração escolhido pela Administração.

Por essa razão, não se mostra juridicamente possível utilizar o Acórdão nº 1.214/2013 do TCU como fundamento para justificar a adoção do pregão, uma vez que referido precedente disciplina contratos de terceirização operacional, situação substancialmente distinta da contratação de serviços especializados de comunicação institucional prevista neste edital.

IV - DA INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE MENOR PREÇO PARA A CONTRATAÇÃO PRETENDIDA

A utilização do menor preço como único fator de julgamento mostra-se inadequada quando a qualidade técnica constitui elemento essencial da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 11, que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. A proposta mais vantajosa não corresponde necessariamente à proposta de menor valor econômico.

Em contratações de natureza intelectual, a Administração deve avaliar a capacidade técnica da empresa, sua metodologia, experiência e aptidão para alcançar o resultado pretendido.

A escolha baseada apenas no preço pode resultar na contratação de empresa que apresente menor custo, mas que não possua a capacidade necessária para desenvolver uma comunicação institucional eficiente. Nesse sentido, a própria Lei nº 14.133/2021 prevê instrumentos adequados para situações em que a qualidade técnica possui relevância.

O artigo 36, §1º, inciso I, estabelece que o critério de técnica e preço será utilizado quando a avaliação e ponderação da qualidade técnica das propostas forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração, especialmente em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Art. 36, § 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

É exatamente a situação presente. A avaliação técnica não representa elemento secundário, mas constitui o próprio núcleo da contratação.

A Administração necessita avaliar experiência, metodologia, capacidade da equipe, conhecimento do objeto e histórico de desempenho. O art. 37 da mesma Lei prevê justamente a análise qualitativa por critérios objetivos, mediante avaliação técnica. Assim, a adoção de técnica e preço representa não uma limitação à competitividade, mas um mecanismo destinado a preservar a eficiência e a vantajosidade.

V – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

A Administração Pública possui o dever de escolher a modalidade licitatória compatível com a natureza real do objeto pretendido. A utilização do pregão eletrônico pressupõe a existência de serviço comum, com padrões objetivos e facilmente comparáveis.

Entretanto, quando a contratação envolve criação, planejamento, estratégia e conhecimento especializado, a competição deve permitir a avaliação da qualidade técnica das propostas.

A modalidade adequada é aquela que possibilita à Administração identificar não apenas o menor preço, mas a solução que efetivamente atenda ao interesse público.

A manutenção do pregão para contratação de serviços dessa natureza viola os princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os princípios da legalidade, planejamento, eficiência, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

VI– DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) o recebimento e acolhimento da presente 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, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 12.232/2010;
- e) a retificação do edital e a consequente reabertura dos prazos legais;

Termos em que,
Pede Deferimento.

Michelle Cruz
OAB/PR 81.431