
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 79/2025 – PMV

MODALIDADE: Pregão Eletrônico

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRODUÇÃO DE PODCASTS EM VÍDEO E ÁUDIO E TRANSMISSÃO AO VIVO ON-LINE DE EVENTOS ESPORTIVOS EM VÍDEO E ÁUDIO PARA O MUNICÍPIO DE VIDEIRA, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO.

RESPOSTA AO “PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO”

Do Relatório:

Trata-se de pedido de impugnação apresentado pelo site www.portaldecompraspublicas.com.br, pela ABRACOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO, protocolado no dia 10/10/2025, alegando que:

Constatou-se no edital nº 79/2025 – PMV, que a entidade licitadora deseja contratar serviços especializados em assessoria de comunicação. E quando se observa especificamente as particularidades do objeto licitado descritas no Termo de Referência, nota-se que as atividades envolvem a prestação de serviços de comunicação estratégica e institucional, incluindo a produção de podcasts em vídeo e áudio e transmissão ao vivo online de eventos esportivos em vídeo e áudio. Tais atividades exigem conhecimento técnico especializado, criatividade, planejamento estratégico e sensibilidade comunicacional, não se tratando de serviços que possam ser padronizados ou reduzidos a meras especificações objetivas. Trata-se de serviços de natureza intelectual, criativa e estratégica, afastando-se, assim, da definição de serviços comuns passíveis de contratação por pregão eletrônico. Considerando o objeto pretendido, algumas considerações devem ser refletidas e apresentadas, especialmente no que tange à inadequação da modalidade pregão para a contratação de serviços que requerem julgamento técnico detalhado e soluções personalizadas. Inicialmente, para se verificar qual a modalidade de licitação a ser aplicada para necessária contratação de produtos e serviços, bem como qual o critério de julgamento a ser utilizado, é importante destacar a natureza jurídica daquilo que se busca contratar. No caso de serviços técnicos especializados que envolvam criatividade e personalização, como ocorre na Comunicação, lato sensu, ressalta-se que a Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023, passou a dispor sobre licitações e contratos de serviços de publicidade, promoção, comunicação institucional e comunicação digital prestados a órgão ou entidade do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM. Embora o objeto em questão não se enquadre diretamente nos serviços regidos por essa norma, sua utilização por analogia destaca a necessidade de cuidados especiais na contratação de atividades que demandam alto grau de especialização e julgamento técnico, conforme o art. 1, § 1º e § 2º da Portaria SECOM nº 3.948, de 26 de novembro de 2021. Ou seja, claramente reconhece os serviços, dada sua complexidade, não se adequam à modalidade de pregão, exigindo, ao contrário, critérios de julgamento como 'melhor técnica' ou 'técnica e preço'. Isso reforça a inadequação da modalidade pregão para o objeto pretendido, que também envolve soluções criativas e personalizadas, características incompatíveis com bens e serviços considerados comuns. No caso de serviços técnicos especializados que envolvam criatividade e personalização, como ocorre em serviços de comunicação institucional, publicidade ou design, é relevante observar as normas que regulam essas contratações. A Lei nº 12.232/2010, alterada pela Lei nº 14.356/2022, estabelece parâmetros claros para a contratação de serviços de comunicação institucional, incluindo planejamento, criação e produção de conteúdos técnicos, como infográficos, painéis interativos e mensagens institucionais, conforme o art. 20-A e 20-B e o art. 5º. Portanto, fica evidente que é uma possibilidade à Administração que adote, como tipo de julgamento para a contratação dos serviços colacionados acima, a “melhor técnica” ou a “técnica e preço” em contratações de natureza predominantemente intelectual. Tais critérios são ideais para serviços que demandam avaliação qualitativa, criatividade e estratégia, como o objeto pretendido no presente edital. A diferença entre esses tipos de julgamento, por sua vez, está evidenciada nos artigos 35 e 36 da Lei nº 14.133/21. Nesse sentido, vide o quão positiva é a adoção do critério de julgamento referente à “técnica e preço”, uma vez que, por meio dele, é possível aliar a melhor técnica ao melhor preço, o que é muito benéfico à Administração e caminha em paralelo ao interesse público, bem como à

vantajosidade e à economicidade. Destarte, uma vez que, pela natureza predominantemente intelectual dos serviços de comunicação visual e produção gráfica institucional, atividades que envolvem a criação, o desenvolvimento e a adaptação de peças gráficas, a elaboração de layouts e materiais institucionais em diferentes formatos, percebe-se que possuem caráter intelectual, criativo e estratégico, exigindo análises qualitativas e expertise técnica especializada. Os serviços em questão não podem ser definidos por padrões de desempenho e qualidade, objetivamente, no Edital, tendo em vista que se você apresenta um briefing para 5 empresas, serão apresentadas 5 propostas completamente diferentes, tanto no âmbito da criação, quanto em relação à estratégia de veiculação, por exemplo. Por isso, são especiais e podem ser contratados por meio de licitação cujo critério de julgamento seja a “melhor técnica” ou “técnica e preço”. O art. 37 da Lei nº 14.133/21 explicita como se dará esse julgamento, prezando a qualidade das propostas licitantes. Portanto, é bastante vantajosa à Administração a utilização do tipo de julgamento referente à “técnica e preço”, que alia qualidade à economicidade. Em que pese sua diferenciação em relação ao critério da “melhor técnica”, não fica para trás em termos de vantajosidade, pois será mais bem pontuada a empresa que conseguir aliar a qualidade técnica de sua proposta a um preço condizente com o interesse público, permitindo ao gestor a contratação de um serviço de qualidade pelo valor que mais lhe favorece. Somado a isso, é importante salientar que a Lei nº 12.232/10 não deve ser aplicável à Comunicação Institucional e Digital apenas no que diz respeito ao disposto em seu artigo 5º, conforme supracitado, uma vez que o próprio Tribunal de Contas da União já demonstrou que, tendo em vista o intuito de adotar as melhores práticas para a contratação desses serviços, deve-se aplicar o conteúdo disposto na referida Lei. Por seu turno, a proposta para que seja enviada recomendação à Secom/PR no sentido de que avalie a possibilidade de adoção de boas práticas para os processos de contratação de serviços de comunicação digital, a exemplo daquelas previstas na Lei nº 12.232, 2010, mostra-se bastante pertinente na medida em que a adoção dessas providências pode dificultar o eventual direcionamento na condução do procedimento licitatório, em atendimento aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, estando, assim, alinhada com os princípios norteadores da administração pública, em geral, e da licitação pública, em particular. Assim, observe-se que a Lei 12.232/10 dispõe, em seu art. 6º, V, que o Edital deverá prever a apresentação de uma proposta de preços. Desta feita, além de legal, a utilização do tipo de julgamento da ‘técnica e preço’ para a contratação dos serviços especializados de comunicação visual e produção gráfica institucional respeita os princípios administrativos da isonomia, da escolha da proposta mais vantajosa, da economicidade e da eficiência, assegurando que a Administração Pública obtenha não apenas o menor valor, mas a melhor qualidade técnica compatível com a natureza criativa e intelectual do objeto. Outro giro, afirma-se categoricamente que optar pela modalidade Pregão para a contratação de serviços de assessoria de comunicação É EXPRESSAMENTE INCOMPATÍVEL COM O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE. Desta forma, resta impugnado o Edital de Licitação nº 79/2025 – PMV, promovido pelo Município de Videira, porquanto a escolha da modalidade pregão para objeto de natureza técnica, intelectual e criativa é manifestamente ilegal e afronta os princípios da legalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.

Ao final requer que sejam analisadas as razões e justificativas expostas, e que o Pregão seja imediatamente anulado em razão de sua evidente ilegalidade.

É o relatório.

O pregoeiro, no desempenho do seu dever funcional, passa a tecer algumas considerações.

Do Juízo de Admissibilidade:

Primeiramente, cumpre destacar que as empresas apresentaram os pedidos de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 79/2025 - PMV, cujo envio se deu através do site www.portaldecompraspublicas.com.br, no dia 10/10/2025.

Considerando que o item 8.2 do Ato Convocatório prevê que:

As impugnações e pedidos de esclarecimentos ao ato convocatório do pregão serão recebidas até **03 (três) dias úteis**, antes da data designada para a realização do certame, **não sendo**

computado para a contagem do referido prazo a data fixada para o fim do recebimento das propostas, apontando de forma clara e objetiva as falhas e/ou irregularidades que entende viciarem o mesmo, exclusivamente por meio eletrônico, em campo próprio do **Portal de Compras Públicas** no endereço eletrônico www.portaldecompraspublicas.com.br.

Considerando que as impugnações foram protocoladas anteriormente ao dia 16/10/2025, dia da sessão de disputa de lances, a mesma é tempestiva.

Das Normas e Legislação vigente:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Da Análise do Mérito:

Inicialmente, cumpre-nos destacar que a elaboração do Instrumento Convocatório do Pregão em tela foi realizada de acordo com a solicitação e especificação elaborada pela Secretária Municipal de Comunicação, que possui conhecimento a respeito do objeto a ser contratado por ela. Reitere-se que as decisões aqui prolatadas têm como fundamento a análise da área demandante.

A especificação do objeto e todas as demais exigências constantes do Edital foram amplamente debatidas pela área requisitante na fase interna, de acordo com a necessidade da mesma.

Contudo, considerando as alegações trazidas pela impugnante, foram encaminhadas à Secretária Municipal de Comunicação, as razões de sua insatisfação a fim de auxiliar o Pregoeiro na análise da impugnação apresentada, conforme previsão contida no Decreto nº 21.383/24, que designa Agentes de Contratação e Pregoeiros.

Art. 3º Os Pregoeiros solicitarão aos órgãos do Município avaliações ou pareceres técnicos, como subsídio no julgamento dos processos licitatórios na modalidade de Pregão Presencial, sempre que se fizerem necessários.

Sendo que a Secretária Municipal de Comunicação, apresentou as manifestações:

O Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar são claros quanto à natureza do objeto licitado. Conforme disposto no item 5.3.1 (Podcasts) e item 5.3.2 (Transmissões), os serviços ora licitados se restringem à execução técnica da produção audiovisual, não envolvendo planejamento, concepção estratégica ou criação de campanhas de comunicação.

“O departamento de assessoria de imprensa fornecerá os roteiros, indicação de entrevistados e pautas, bem como a definição da linha editorial das peças, em consonância com a estratégia de comunicação criada, planejada e executada por equipe própria da Secretaria Municipal de Comunicação.” (Item 5.3.1 – Termo de Referência).

“O departamento de assessoria de imprensa fornecerá, com antecedência mínima de 48 horas, a lista de eventos que serão transmitidos, bem como orientações quanto ao conteúdo a ser transmitido, em consonância com a estratégia de comunicação criada, planejada e executada por equipe própria da Secretaria Municipal de Comunicação.” (Item 5.3.2 – Termo de Referência).

O Estudo Técnico Preliminar também reforça que não se trata de propaganda institucional nem de concepção estratégica de comunicação, mas de apoio operacional à assessoria de imprensa:

“Não se trata de propaganda institucional, mas de suporte ao departamento de assessoria de imprensa (...). Assim sendo, os fornecedores dos serviços de podcast e transmissões receberão da Secretaria de Comunicação orientações quanto à linha editorial, através do fornecimento de roteiros, textos base, alinhamento estratégico e linguagem padrão.”

Dessa forma, fica inequívoco que a natureza do serviço é meramente técnica, voltada à execução operacional da captação, edição e transmissão de conteúdos jornalísticos e institucionais, sem envolvimento na formulação de estratégias de comunicação ou publicidade.

II - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DO ENQUADRAMENTO LEGAL

A impugnação sustenta, de forma equivocada, que a contratação deveria observar a Lei nº 12.232/2010, que disciplina a licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda.

Contudo, o próprio art. 2º, § 2º da referida lei veda expressamente que as agências de publicidade executem serviços de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas, determinando que tais atividades sejam contratadas por meios próprios.

“§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas (...), as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.”

Logo, ao contrário do que sustenta o impugnante, a própria legislação especial da publicidade exclui da sua aplicação os serviços ora licitados, que são de natureza distinta, razão pela qual o edital corretamente optou pelo regime de pregão eletrônico, conforme previsto em legislação específica que permite a utilização do pregão para serviços comuns, inclusive de natureza técnica, desde que objetivamente especificáveis no edital, o que é precisamente o caso.

Os serviços descritos no Termo de Referência possuem padrões objetivos de execução, tais como:

- Quantidade de episódios e transmissões;
- Duração, formato e qualidade técnica de áudio e vídeo;
- Entrega de material bruto e editado;

Disponibilidade de estúdio e equipamentos;

- Profissionais técnicos (operadores de câmera, sonorização, iluminação);

Todos esses elementos são mensuráveis e comparáveis objetivamente, não havendo espaço para juízo de valor criativo ou subjetivo.

III - DA AUSÊNCIA DE ELEMENTOS DE CRIATIVIDADE OU ESTRATÉGIA COMUNICACIONAL

Os argumentos do impugnante se baseiam na premissa incorreta de que os serviços de produção audiovisual em pauta envolveriam criação de conteúdo, desenvolvimento de campanhas e planejamento de estratégias de comunicação institucional.

Tal premissa não se sustenta diante do conteúdo do Termo de Referência. Toda a concepção editorial, definição de pautas, linguagem, identidade visual, mensagens e estratégias de comunicação são de responsabilidade da equipe interna da Secretaria de Comunicação, cabendo à contratada apenas a execução técnica conforme diretrizes e roteiros previamente definidos.

Portanto, não há que se falar em atividade intelectual de caráter criativo ou estratégico, típica das agências de publicidade ou consultorias de comunicação. O objeto limita-se à execução de serviços operacionais, de apoio técnico à assessoria de imprensa, dentro de parâmetros técnicos e objetivos de qualidade.

Assim sendo, o procedimento licitatório encontra-se em total conformidade com os princípios da legalidade, isonomia, eficiência e economicidade. O enquadramento do objeto como serviço comum de natureza técnica é plenamente respaldado por inúmeros precedentes dos Tribunais de Contas, que reconhecem como “serviço comum” toda atividade cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos objetivamente no edital, ainda que envolvam certa especialização técnica (TCU – Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário).

Dessa forma, a modalidade pregão eletrônico é a mais adequada, garantindo competitividade, transparência e melhor custo-benefício à Administração Pública.

A Secretaria Municipal de Comunicação conclui que a impugnação apresentada carece de fundamento para prosperar, uma vez que:

1. O objeto licitado não se caracteriza como serviço de publicidade, mas como serviço técnico de produção audiovisual de apoio à assessoria de imprensa;
2. Não há qualquer elemento de criação, planejamento estratégico ou concepção de campanhas que caracterize atividade intelectual complexa ou de publicidade;
3. A Lei nº 12.232/2010, invocada pelo impugnante, não se aplica ao caso concreto, ao contrário, veda a inclusão de serviços de assessoria de imprensa nos contratos de publicidade.
4. O processo licitatório, na forma de pregão eletrônico, atende plenamente aos requisitos da legislação vigente e aos princípios da Administração Pública;

5. O Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar definem com precisão os padrões técnicos e de desempenho, assegurando a objetividade do certame.

A Lei nº 12.232/2010 foi instituída com o objetivo específico de regulamentar as licitações e os contratos administrativos relacionados à contratação de serviços publicitários prestados por intermédio de agências de propaganda. Trata-se, portanto, de um diploma legal voltado à organização de processos licitatórios complexos, cuja natureza envolve a execução integrada de múltiplas atividades de comunicação, como criação, produção e veiculação de campanhas publicitárias, exigindo, por conseguinte, uma avaliação técnica aprofundada e multidisciplinar, conforme será detalhado adiante.

Nesse contexto, é fundamental destacar que a própria Lei delimita seu campo de aplicação. O artigo 2º estabelece os elementos caracterizadores dos serviços que se enquadram no seu escopo, deixando claro que apenas as contratações que reúnem, de forma integrada, os serviços descritos em seus incisos estarão sujeitos ao procedimento especial nela previsto.

Segundo a manifestação da Secretaria Municipal de Comunicação, as atividades solicitadas no escopo do serviço não configuram propaganda institucional, mas consistem em suporte ao departamento de assessoria de imprensa. Ainda, as empresas prestadoras dos serviços de podcast e transmissões receberão da Secretaria Municipal de Comunicação as orientações necessárias quanto à linha editorial, por meio do fornecimento de roteiros, textos-base, alinhamento estratégico e linguagem padrão. Dessa forma não há necessidade de avaliação subjetiva ou julgamento técnico especializado.

A contratação objeto deste processo licitatório visa à produção de podcasts em vídeo e áudio e transmissão ao vivo on-line de eventos esportivos em vídeo e áudio para o Município de Videira, através da Secretaria Municipal de Comunicação, portanto, trata-se de atividade que, embora envolva conhecimento técnico específico, é amplamente ofertada no mercado por empresas especializadas, com padrões objetivos de qualidade, prazos e entregas bem definidos e mensuráveis.

Logo, serviços de produção de podcasts em vídeo e áudio e transmissão ao vivo on-line de eventos esportivos em vídeo e áudio para o Município de Videira, ainda que possam, em sentido amplo, ser considerados como atividades de comunicação ou publicidade, não se submetem ao regime da Lei nº 12.232/2010, por não preencherem os requisitos legais de integração e complexidade técnica.

Cumprе esclarecer que, nos termos do artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, consideram-se serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais no mercado, independentemente da complexidade técnica envolvida.

Outrossim, em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), verifica-se que esse tipo de serviço já é amplamente contratado pela Administração Pública por meio da modalidade Pregão, utilizando o critério de julgamento pelo menor preço, o que reforça a adequação da escolha adotada neste processo licitatório, em consonância com as práticas de mercado e com a legislação vigente.

Importante lembrar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou em processos semelhantes, como o processo REP 15/00541491, onde os Auditores da DLC assim se manifestaram:

[...], não prospera o alegado, uma vez que o art. 2º da Lei nº 12.232/10 conceitua serviços de publicidade como:

“o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.”

Do artigo referido, verifica-se que não é qualquer serviço de publicidade que deve ser contratado mediante a aplicação da Lei nº 12.232/10, mas apenas aqueles que reúnem os seguintes requisitos: (a) sejam um conjunto de atividades realizadas integradamente; (b) tenham como objeto precípua e conjugado estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação, supervisão da execução externa e, ainda, distribuição de publicidade aos meios de divulgação; e (c) tenham por finalidade promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza ou difundir ideias ou, ainda, informar o público em geral.

Pode-se concluir que uma agência de publicidade, apta a ser contratada nos moldes da Lei nº 12.232/10, deve realizar o atendimento/planejamento, a criação e a mídia. O atendimento/planejamento compreende as tarefas de assistência ao cliente da agência, estudo de suas características, compreensão de seus problemas, oportunidades e planejamento de trabalhos e tarefas a serem realizados para a solução desses problemas e/ou aproveitamento das oportunidades de comunicação dos clientes. A criação compreende a geração de ideias, temas, slogans, expressões, textos, ilustrações, anúncios, filmes, sons e todas as formas de comunicação a serem combinadas e empregadas na transmissão das melhores mensagens publicitárias de acordo com cada cliente. E a mídia compreende a tarefa de seleção dos veículos de comunicação mais adequados para atingir o público-alvo nos momentos mais propícios, evidentemente buscando a maneira mais econômica e indicada para cada caso em particular. Cabe também à mídia, após a seleção dos veículos mais acertados, as tarefas de execução, negociando a compra de espaços, autorizando as veiculações e fazendo seu controle.

Do contrário, ainda que a contratação ocorra junto a uma agência de publicidade, se a finalidade do contrato não estiver entre as citadas, a contratação não se amolda ao procedimento instituído na Lei nº 12.232/10. (Grifos meus)

Os serviços a serem contratados não são atividades complexas, que exija avaliação técnica rigorosa, não demandam solução inovadora, desenvolvimento de metodologia inédita ou execução que envolva variáveis técnicas imprevisíveis, características que, se presentes, afastariam o enquadramento como serviço comum.

Ressalta-se que as exigências contidas em edital não possuem caráter restritivo indevido, tampouco visa beneficiar qualquer empresa específica. Pelo contrário, ela se insere no âmbito do poder discricionário da Administração na definição de critérios que assegurem a adequada execução do objeto contratual.

Logo, todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no Edital poderão participar do certame, entregando suas propostas. Estas serão avaliadas pelos mesmos critérios, tudo em respeito aos princípios da ampla concorrência e do julgamento objetivo das propostas, não havendo qualquer irregularidade a ser corrigida.

A maior economicidade se apresenta quando a Administração assume o dever de realizar a contratação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais abrangente condição de fornecimento. A vantagem para a Administração também se traduz em benefício para a sociedade, não sendo salutar, com efeito, que o interesse privado de cada licitante seja maior ao interesse coletivo de obter uma contratação mais vantajosa.

Não é demais lembrar, que não cabe ao particular determinar o que melhor atende a Administração Pública. Cabe, sim, aos Administradores Públicos estabelecerem o que melhor satisfaz o interesse público, cumprindo, obviamente, com todos os princípios constitucionais e legais atinentes, o que se entende estar devidamente respeitado neste processo administrativo licitatório.

Conclusão:

Por todo o exposto, e com base nas manifestações apresentadas pelo órgão da administração municipal, o Pregoeiro decide no sentido de conhecer a impugnação pela ABRACOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO, e no mérito, julgá-lo **IMPROCEDENTE**.

Concluído o exame da impugnação, e verificado que os argumentos apresentados não demandam qualquer alteração no edital, entende-se como superado o motivo que ensejou a suspensão. Assim, torna-se plenamente viável e juridicamente respaldada a retomada do cronograma licitatório, com a consequente abertura da fase de disputa, nos termos originalmente estabelecidos.

Dê-se ciência a interessada desta decisão.

Videira SC, 15 de outubro de 2025.

ALVAIR LIRIO BARZOTTO

Pregoeiro do Município