

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ

Referência: Edital do Pregão Eletrônico nº 074/2023

Processo Administrativo nº 000279/2023

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO - ABRACOM, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 05.211.047/0001-18, com endereço em Rua dos Pinheiros, nº 498, Pinheiros, CEP: 05.422-902 São Paulo - SP, vem, respeitosa e tempestivamente¹, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164, *caput*, da Lei 14.133/21, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO** pelas razões de fato e direito abaixo tracejadas:

1. BREVE SÍNTESE FÁTICA

1. A Prefeitura Municipal de Santa Cruz publicou o Edital do Pregão Eletrônico nº 074/2023, com critério de julgamento "menor preço por item", visando à efetuar registro de preços para futura e parcelada contratação "dos serviços de Assessoria de Comunicação, envolvendo criação de conteúdo para mídia digital, assessoria de imprensa, gerenciamento e monitoramento de redes sociais".

2. Ocorre, no entanto, que a modalidade adotada para a contratação de tais serviços é completamente inadequada e **ilegal**, porquanto está na contramão do que dispõe a legislação vigente sobre o tema (vide o que dispõem o § único do art. 29 da Lei 14.133/21, os arts. 5º, 20-A e 20-B da Lei 12.232/10 e art. 2º da Lei nº 14.356/22), restando o Edital publicado pelo INT eivado de vícios insanáveis, impondo-se, por consequência, sua **anulação**.

¹ Considerando-se que a data para a abertura da sessão pública restou designada para o dia 27 de dezembro de 2023, o prazo de **até** três dias úteis para apresentar impugnação ao Edital em questão, conforme previsão do art. 164, *caput*, da Lei 14.133/21, encerra-se no dia 21 de dezembro de 2023, considerando-se o feriado nacional do dia 25 de dezembro (cf. Lei 10.607/02). Afigura-se, portanto, plenamente tempestiva a presente impugnação, eis que submetida nesta data.

BRASÍLIA

SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 810,
Ed. Brasil 21, Brasília - DF
CEP: 70316-102

SÃO PAULO

Av. Pres. Juscelino Kubitschek, 1455 - 4º andar
Vila Nova Conceição, São Paulo - SP
CEP: 04543-011

RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo, 228 - 16º andar
Botafogo, Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22250-040

2. SOBRE A ABRACOM

3. A Associação Brasileira das Agências de Comunicação - Abracom² é a entidade representativa das empresas que prestam serviço de gestão de relacionamentos estratégicos de comunicação corporativa/institucional, assessoria de imprensa e relações públicas. Portanto, é parte plenamente legítima para impugnar, perante este Pregoeiro, o edital em comento, no interesse de suas associadas e com vistas à defesa do interesse público envolvido no caso vertente.

3. CONTEXTO HISTÓRICO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO

CONTEXTO HISTÓRICO

A Publicidade, a Comunicação Institucional/Corporativa e a Comunicação Digital

ANTES DE 2006

Até o ano de 2006, o órgão licitante que desejava contratar quaisquer serviços de comunicação, realizava um único processo licitatório para contratar serviços de publicidade e propaganda e esse contrato servia como "guarda-chuva" para todas as demais contratações, seja de comunicação institucional, digital ou marketing.

A PARTIR DE 2006

Em 2006, foi publicado o Acórdão 2062/2006 - TCU, que deixou claro que a agência de publicidade não pode ser utilizada de maneira inadequada para intermediar a contratação de serviços sob os quais não tem ingerência, motivo pelo qual cada serviço de comunicação passou a ter seu próprio contrato.

² <https://abracom.org.br/>

BRASÍLIA

SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 810,
Ed. Brasil 21, Brasília - DF
CEP: 70316-102

SÃO PAULO

Av. Pres. Juscelino Kubitschek, 1455 - 4º andar
Vila Nova Conceição, São Paulo - SP
CEP: 04543-011

RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo, 228 - 16º andar
Botafogo, Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22250-040



4. ILEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO. FRONTAL VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 20-A E 20-B, LEI 12.232/10; SÚNICO, ART. 29, LEI 14.133/21; E ART. 2º LEI 14.356/22.

4. A Prefeitura Municipal de Santa Cruz pretende contratar os serviços de comunicação utilizando-se do Pregão como modalidade de licitação. Contudo, consoante é possível se observar do contexto histórico descrito acima, tal ato é manifestamente ilegal.

5. Isso porque, a despeito do entendimento exarado pelo TCU, em 2017, no sentido de haver possibilidade de contratação de alguns desses serviços por meio do Pregão em virtude da ausência de justificativa técnica para o não parcelamento do objeto, tal entendimento **não é mais aplicável**

desde a publicação da Lei nº 14.356/22, que acresceu, à Lei nº 12.232/10, os artigos 20-A³ e 20-B⁴, dispondo que os serviços de comunicação, seja institucional ou digital, **também devem ser contratados observando-se, obrigatoriamente, os critérios de julgamento de “melhor técnica” ou “técnica e preço”, à semelhança do que ocorre na publicidade.**

6. Ou seja, note-se que muito embora os serviços que ora se almeja contratar não sejam especificamente de publicidade, o advento da Lei 14.356/22 deixou claro que, no que tange à comunicação, a contratação não pode mais ser realizada via Pregão, especialmente em virtude da natureza predominantemente **intelectual, intangível e indivisível** do referido objeto. Inclusive, essa alteração legislativa foi fruto de amplas discussões e esforços envidados por todo o segmento de comunicação, em razão das impropriedades técnicas anteriormente cometidas.

7. A preocupação em estabelecer tais definições é voltada diretamente ao interesse público, com a intuito de evitar qualquer desperdício aos cofres públicos advindos de contratações pautadas somente no preço, em que existe a possibilidade de execução contratual sem o resultado e eficiência esperados.

8. Além disso, a Nova Lei de Licitações, nº 14.133/21, dispõe, no § único de seu art. 29, que o Pregão “*não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia [...]*”, o que é o caso dos serviços de comunicação. Afinal, essa modalidade de licitação é destinada à contratação daqueles objetos que possuem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, são os chamados bens e serviços comuns.

³ **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.

⁴ **Art. 20-B.** Para fins desta Lei, os serviços de comunicação institucional compreendem os serviços de relações com a imprensa e de relações públicas, assim definidos:

I - relações com a imprensa: ação que reúne estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa; e

II - relações públicas: esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no Brasil e no exterior.

BRASÍLIA

SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 810,
Ed. Brasil 21, Brasília - DF
CEP: 70316-102

SÃO PAULO

Av. Pres. Juscelino Kubitschek, 1455 - 4º andar
Vila Nova Conceição, São Paulo - SP
CEP: 04543-011

RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo, 228 - 16º andar
Botafogo, Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22250-040

9. No caso da comunicação, por sua vez, é impossível antever os padrões de desempenho de qualidade de forma objetiva no instrumento convocatório. É o que se depreende da Instrução Normativa nº 1/2023 da SECOM, publicada em 19 de junho de 2023, que dispõe, no parágrafo 2º do seu art. 1º, que, devido às suas peculiaridades, as licitações e os contratos de serviços de publicidade, de promoção, de comunicação institucional e de comunicação digital **“são de natureza intelectual, intangível e indivisível”**.

10. Afinal, as ações de comunicação, seja no que diz respeito a uma campanha publicitária, às relações públicas, à assessoria de imprensa ou à comunicação digital, assim como em relação a outras disciplinas correlatas, dependem de um *briefing* que contempla circunstâncias de momento e a demanda é feita de acordo com as peculiaridades do problema a ser enfrentado.

11. Nesse sentido, cabe à futura contratada, no momento da demanda e a partir das ferramentas que estão à sua disposição, definir a melhor estratégia e apresentar ao gestor do contrato uma proposta técnica para solucionar o problema de comunicação exposto no *briefing*.

12. Portanto, na contramão do consignado de forma completamente equivocada no item 12 do Anexo I - Termo de Referência do Edital ora impugnado, os serviços que a Prefeitura pretende contratar **não** possuem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos mediante as especificações do mercado, logo, não podem ser contratados por meio de pregão, evidenciando-se a violação ao §único do art. 29 da Lei 14.133/2021.

13. Ora, no caso sob análise, é possível verificar que o Edital em questão traz, na especificação dos serviços (Anexo I - Termo de Referência), serviços de comunicação, envolvendo criação de conteúdo para mídia digital, assessoria de imprensa, gerenciamento e monitoramento de redes sociais, **os quais se caracterizam como serviços essenciais de comunicação institucional e digital**.

14. Note-se, a partir da simples leitura das atividades descritas, que se tratam de serviços cujas descrições se encaixam como uma luva na definição dos serviços de comunicação institucional e de comunicação digital, insculpidas nos art. 20-B, inc. I e II, e §1º do art. 20-A da Lei 12.232/2010.

BRASÍLIA

SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 810,
Ed. Brasil 21, Brasília - DF
CEP: 70316-102

SÃO PAULO

Av. Pres. Juscelino Kubitschek, 1455 - 4º andar
Vila Nova Conceição, São Paulo - SP
CEP: 04543-011

RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo, 228 - 16º andar
Botafogo, Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22250-040

15. Portanto, uma vez se tratando de serviços essenciais de comunicação, cuja natureza é predominantemente intelectual, intangível e indivisível, deve seguir os modelos de contratação dispostos no art. 22 da Lei 8.666/1993⁵, o que não ocorreu no caso em comento, evidenciando-se a ilegalidade do pregão ora impugnado.

16. Não obstante, insta registrar que, consoante exposto alhures, não há que cogitar que a modalidade de licitação ora adotada está em consonância com o entendimento exarado pelo TCU por oportunidade do Acórdão 1074/2017, ao se debruçar sobre a modalidade de licitação aplicável à contratação de serviços de assessoria de imprensa e sobre a natureza de tais serviços, em que se consignou pela recomendação da utilização de pregão eletrônico, com critério de julgamento menor preço, para se licitar a contratação do serviço de assessoria de imprensa, porquanto este foi proferido no ano de 2017, isto é, cerca de **5 (cinco) anos antes da publicação e promulgação da Lei nº 14.356/22.**

17. Após a publicação da referida lei, não restam dúvidas de que **adotar uma modalidade de licitação que envolva o tipo "menor preço" para contratação dos serviços de comunicação se tornou ilegal.**

18. Por fim, faz-se necessário esclarecer que, por meio da concorrência, serão respeitados todos os princípios licitatórios. Haverá eficiência, busca pela proposta mais vantajosa à Administração, bem como será observada a competitividade do certame, uma vez que, assim como no Pregão, poderão participar diversas empresas que tiverem interesse em prestar serviços ao Contratante, de modo público e isonômico.

19. Assim, cristalino é o fato de que o edital ora impugnado está manifestamente contrário ao previsto na legislação e, mais precisamente, viola os termos das Leis nº 14.133/2021, 12.132/2010 e

⁵ **Art. 5º** As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, **adotando-se como obrigatórios os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço"**.

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;
II - tomada de preços;
III - convite;
IV - concurso;
V - leilão.

BRASÍLIA

SHS Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 810,
Ed. Brasil 21, Brasília - DF
CEP: 70316-102

SÃO PAULO

Av. Pres. Juscelino Kubitschek, 1455 - 4º andar
Vila Nova Conceição, São Paulo - SP
CEP: 04543-011

RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo, 228 - 16º andar
Botafogo, Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22250-040

nº 14.356/2022, o que torna sua ilegalidade ainda mais escancarada, motivo pelo qual a anulação do Pregão em comento é a medida que se impõe.

5. DOS PEDIDOS

20. Ante o exposto, requer:

- a)** Seja a presente recebida e processada como Impugnação ao Edital da licitação em comento;
- b)** Sejam as razões aqui expostas analisadas e sopesadas para embasar uma decisão no sentido de anular o Pregão em curso, reiniciando o processo por meio de licitação na modalidade Concorrência, tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, eis que mais adequada e vantajosa para a Prefeitura Municipal de Santa Cruz, em consonância com o determinado em lei;
- c)** Não sendo essa a decisão da Comissão Julgadora - o que se cogita apenas para argumentar -, requer seja o presente enviado à autoridade superior, devidamente instruído, para deliberação acerca do pedido aqui deduzido.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Brasília - DF, 21 de dezembro de 2023.

EMERSON FRANCO DE MENEZES
OAB SP 133.039 | OAB DF 52.306

FLÁVIA LIMA COSTA
OAB DF 54.858

BIBIANA TERRA IANNI
OAB DF 21.729

ANA CLARA DE MORAIS TORRES
OAB DF 74.807

Impugnação_-Abracom_- Prefeitura Municipal de Santa Cruz.pdf

Documento número #1a985550-d9eb-4f27-8dc5-d1c02bb44e70

Hash do documento original (SHA256): 2ab64e3fffb5e5f70dfe86de1a79c3a202995fd058d57e9b8230276d4254f759

Hash do PAdES (SHA256): ff73e37c63a651578abab5728a2bbaed6ba8191b4238a9717576b411c7091d00

Assinaturas



Ana Clara de Morais Torres

CPF: 034.895.281-31

Assinou em 21 dez 2023 às 18:20:44

Emitido por AC VALID RFB v5- com Certificado Digital ICP-Brasil válido até 11 mai 2026

Log

- 21 dez 2023, 18:19:50 Operador com email ana.torres@francodemenezes.com.br na Conta 6ed7575b-7182-49ab-a110-6a83e026b657 criou este documento número 1a985550-d9eb-4f27-8dc5-d1c02bb44e70. Data limite para assinatura do documento: 20 de janeiro de 2024 (18:18). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 21 dez 2023, 18:19:51 Operador com email ana.torres@francodemenezes.com.br na Conta 6ed7575b-7182-49ab-a110-6a83e026b657 adicionou à Lista de Assinatura: ana.torres@francodemenezes.com.br para assinar, via E-mail, com os pontos de autenticação: Certificado Digital; Nome Completo; CPF; endereço de IP. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Ana Clara de Morais Torres e CPF 034.895.281-31.
- 21 dez 2023, 18:20:44 Ana Clara de Morais Torres assinou. Pontos de autenticação: certificado digital, tipo A3 e-cpf. CPF informado: 034.895.281-31. IP: 189.61.3.62. Componente de assinatura versão 1.704.1 disponibilizado em <https://app.clicksign.com>.
- 21 dez 2023, 18:20:45 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número 1a985550-d9eb-4f27-8dc5-d1c02bb44e70.



Documento assinado com validade jurídica.

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

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

Este Log é exclusivo e deve ser considerado parte do documento nº 1a985550-d9eb-4f27-8dc5-d1c02bb44e70, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign, disponível em www.clicksign.com.