



PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 18ª REGIÃO
DIRETORIA-GERAL
ASSESSORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO

PARECER JURÍDICO: 143/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 12.717/2023P

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI N. 14.133/2021. CONSULTA JURÍDICA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 90020/2024. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NA ÁREA DE DESIGN GRÁFICO E RELAÇÕES-PÚBLICAS, CARACTERIZADO COMO SERVIÇOS COMUNS E DE NATUREZA CONTÍNUA, PARA ATENDEREM ÀS NECESSIDADES DESTE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 18ª REGIÃO, CONFORME ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E CONDIÇÕES CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA.

VALOR ANUAL ESTIMADO: R\$ 268.466,16

1 – RELATÓRIO

Com base no art. 168, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, vieram os autos a esta unidade para assessoramento jurídico acerca da impugnação apresentada pela Associação Brasileira das Agências de Comunicação – ABRACOM ao edital do certame em epígrafe, tempestivamente, no dia 22/04/2024.

No dia 25/04/2024, conforme certificado no doc. 190, foram publicados avisos de suspensão do referido Pregão, em face da impugnação interposta.

A Associação sustenta, em síntese, que os serviços objeto do certame possuem natureza predominantemente intelectual, razão pela qual não poderia ter sido adotada a modalidade pregão, a teor do art. 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021.

Aduz, outrossim, que o critério de julgamento constante do edital, menor preço global, é ilegal, por ofensa aos arts. 20-A e 20-B da Lei n. 12.232/2010. Argumenta que a referida lei determina, para os serviços objeto do certame, a adoção do critério de julgamento “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Questiona, também, a legalidade do modelo contratual pretendido pela Administração, salientando que a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação dos serviços objeto do certame seria mais eficiente que a contratação por postos de trabalho (terceirização de mão de obra).

Ao final, requer a anulação do certame.

É o breve relatório. Analiso.

2 – ANÁLISE JURÍDICA DA IMPUGNAÇÃO

Primeiramente, convém esclarecer que a contratação objeto do certame ora impugnado foi solicitada pela Coordenadoria de Cerimonial deste Tribunal, com o objetivo de apoiar a realização dos eventos institucionais, conforme informado no doc 2.

Por ocasião da definição dos postos de trabalho, optou-se pelo de Relações Públicas por ser “uma vertente do Curso de Comunicação que mais se aproxima ao serviço de Cerimonial”.

Portanto, o foco da contratação foi, desde o início, o apoio aos serviços de cerimonial, até porque a comunicação institucional é realizada por outra unidade do Tribunal.

Nesse cenário, os regramentos específicos de contratação de serviços de publicidade não foram considerados por esta Assessoria Jurídica por ocasião da análise do respectivo Termo de Referência.

Ocorre que, conforme se observa no subitem 3.5 do Anexo I do Edital (Termo de Referência), os postos de trabalho de fato abrangem certas atividades que podem ser entendidas como serviços de publicidade/comunicação institucional, cujo

procedimento de contratação pela Administração Pública possui regramento específico pela Lei n. 12.232/2010, a exemplo de: Criação de identidade visual dos eventos; Criação de arte para banners digitais e físicos, convites e outras peças gráficas; Produção de vídeos; e Elaborar convites oficiais, tanto físicos quanto digitais.

Anoto, de plano, que a referida lei é incisiva ao determinar que tais serviços somente podem ser contratados por intermédio de agências de propaganda. Vejamos:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade **prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as pessoas da administração indireta e todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes referidos no caput deste artigo.

§ 2º As Leis nos 4.680, de 18 de junho de 1965, e 8.666, de 21 de junho de 1993, serão aplicadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei, de forma complementar”. Grifei

(...)

“Art. 4º **Os serviços de publicidade previstos nesta Lei serão contratados em agências de propaganda** cujas atividades sejam disciplinadas pela Lei no 4.680, de 18 de junho de 1965, e que tenham obtido certificado de qualificação técnica de funcionamento.

§ 1º O certificado de qualificação técnica de funcionamento previsto no caput deste artigo poderá ser obtido perante o Conselho Executivo das Normas-Padrão - CENP, entidade sem fins lucrativos, integrado e gerido por entidades nacionais que representam veículos, anunciantes e agências, ou por entidade equivalente, legalmente reconhecida como fiscalizadora e certificadora das condições técnicas de agências de propaganda.

§ 2º A agência contratada nos termos desta Lei só poderá reservar e comprar espaço ou tempo publicitário de veículos de divulgação, por conta e por ordem dos seus clientes, se previamente os identificar e tiver sido por eles expressamente autorizada”. Grifei

Destarte, mostra-se inadequada a contratação por postos de trabalho, haja vista a preponderância, conferida pelo legislador, ao caráter técnico especializado de natureza intelectual dos serviços de publicidade e de relações públicas.

Nesse passo, dada a especificidade dos serviços em questão, por força do art. 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, o pregão deve ser afastado, mostrando-se mais adequada a adoção da modalidade concorrência.

Outrossim, a Lei n. 12.232/2010, nos arts. 5º c/c arts. 20-A e 20-B (recentemente incluídos pela Lei n. 14.356/2022), determina a adoção do critério de julgamento “melhor técnica” ou “técnica e preço” para os certames visando à contratação de serviços de comunicação institucional. Transcrevo:

“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. 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.** (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo não abrange a contratação de espaços publicitários e de mídia ou a expansão dos efeitos das mensagens e das ações de comunicação, que observarão o disposto no caput do art. 2º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 3º O disposto no caput não exclui a possibilidade de os serviços descritos no caput e no § 1º deste artigo serem prestados pelos servidores dos respectivos órgãos e entidades da administração pública. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

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: (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

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 (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

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. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)” Grifei

Corrobora o posicionamento acima a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU:

“O TCU concluiu que serviços de planejamento, produção e execução de soluções de comunicação digital não se enquadram como serviços comuns e que, por isso, a utilização da concorrência, no tipo melhor técnica, mostrou-se adequada para o objeto da contratação. O relator, ao analisar o caso, observou que ‘os serviços de comunicação digital englobam atividades predominantemente intelectuais’, sendo, portanto, possível acolher a alegação do órgão licitante no sentido de que “os serviços de comunicação digital se assemelham em diversos pontos aos serviços de publicidade, notadamente quanto à existência, nas duas modalidades, de planejamento, criação e confecção de material, além da escolha do veículo para a divulgação da mensagem, diferindo destes, essencialmente, em virtude do canal de divulgação utilizado: veículos de comunicação de massa ou internet’. Pontuou, também, que **a Lei nº 12.232/10 adota como referência os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” para a contratação dos serviços de publicidade, sendo estes, assim, em regra, incompatíveis com o pregão.** Diante do exposto, concluiu o relator que **“a modalidade de licitação a ser utilizada na contratação dos aludidos serviços de comunicação digital deve guardar correspondência com a modalidade de licitação utilizada para as contratações dos serviços de publicidade e propaganda, de sorte que a adoção de concorrência, no tipo melhor técnica, pode ser vista como regular”.** (Grifei) (TCU, Acórdão nº 6.227/2016, 2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho, DOU de 30.05.2016.)”

Portanto, assiste razão à associação impugnante, no sentido de ser necessária a anulação da licitação por ilegalidade insanável, na medida em que além dos serviços de apoio ao Cerimonial, estão inseridos serviços nas atribuições dos postos que podem ser enquadrados como de comunicação institucional/publicidade.

3 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, revejo o posicionamento desta Assessoria Jurídica manifestado nos Pareceres n. 340/2023 (doc. 55) e 98/2024 (doc. 177), e opino pela anulação do Pregão Eletrônico n. 90020/2024, com base no art. 71, inciso III da Lei nº

14.133/2021 e no princípio administrativo da autotutela, positivado na Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal – STF¹.

É o parecer.

À Diretoria-Geral para superior deliberação.

Larissa Dantas Andrade
Assessora Jurídica da Administração
Portaria TRT 18ª GP/SGPe Nº 3165/2022

1 Súmula 473 do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.