

## PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

### IMPUGNAÇÃO

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Referência:** Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2024

**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 tempestivamente<sup>1</sup>, à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164, *caput*, da Lei 14.133/21, bem como no item 13.1. do Edital em epígrafe, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO** pelas razões de fato e direito abaixo tracejadas:

#### 1. BREVE SÍNTESE FÁTICA

1. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul - TCE/RS publicou o Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2024, com critério de julgamento “menor preço”, regime de execução empreitada por preço unitário, modo de disputa aberto e fechado, visando à contratação de empresa para a “*Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.*” (grifo nosso).

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 12.232/10 e art. 2º da Lei nº 14.356/22), restando o Edital publicado pelo TRE/RS eivado de vícios insanáveis, impondo-se, por consequência, sua **anulação**.

#### 2. SOBRE A ABRACOM

3. A Associação Brasileira das Agências de Comunicação – Abracom<sup>2</sup> 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

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

## 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.

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.

**A PARTIR  
DE 2006**

**2010**

Em abril, entrou em vigor a Lei nº 12.232/10 que passou a dispor sobre as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade, intermediados pelas agências de propaganda. A referida lei determinou que a contratação desses serviços teria que adotar, obrigatoriamente, os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço". Excluindo-se, portanto, a possibilidade de Pregão.

Foi proferido o Acórdão nº 1074/2017, que entendeu que a contratação dos serviços de comunicação e assessoria de imprensa seriam licitáveis via pregão, sob o argumento de que há ausência de justificativa técnica para o não parcelamento do objeto

**2017**

**2022**

Em maio, entrou em vigor a Lei nº 14.356/22 que acrescentou à Lei nº 12.232/10 dois artigos: 20-A e 20-B, que passaram a dispor que os serviços de comunicação institucional e comunicação digital também deveriam ser contratados observando-se os critérios de julgamento de "melhor técnica" ou "técnica e preço", excluindo-se, portanto, - também em relação a essas duas - a possibilidade do Pregão.

## PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

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

4. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul - TCE/RS 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 desse serviço 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, determinando 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. 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.

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*”. Tal entendimento, inclusive, foi materializado no art. 20-A da Lei 12.232/2010.

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

10. Afinal, as ações de comunicação, seja no que diz respeito à assessoria de imprensa, a uma campanha publicitária, às relações públicas 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. Ora, no caso sob análise, é possível verificar que o Edital em questão traz, na especificação dos serviços (Anexo V – Termo de Referência), serviços os quais se **caracterizam como serviços essenciais de comunicação institucional e digital**. Para que não restem dúvidas sobre o alegado, confira-se:

**3.1.3. Das principais atribuições do profissional:**

- a) Acompanhar informações veiculadas em jornais, rádios, televisão e agências de notícias para orientar a produção de textos e releases dos temas de interesse da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul e do eleitorado gaúcho;
- b) Tomar conhecimento das atividades da Presidência, Corregedoria Regional Eleitoral, Diretoria-Geral, bem como dos demais setores do Tribunal e dos cartórios eleitorais, para elaboração de matérias e releases a serem distribuídos aos veículos de imprensa do Estado e para a sua publicação no Portal e na intranet do TRE-RS;
- c) Realizar leitura de acórdãos, pareceres, sentenças, relatórios e o Diário da Justiça Eleitoral, bem como as publicações do Tribunal Superior Eleitoral, com o mesmo propósito do item acima descrito;
- d) Verificar diariamente as contas de correio eletrônico (e-mail) da ASCOM e a funcional que lhe será atribuída, através das quais receberá demandas dentro de suas atribuições;
- e) Verificar pelo Processo Judicial Eletrônico (PJe) informações de processos e recursos para produção de pautas de interesse jornalístico;
- f) Atender aos veículos de imprensa, sanando dúvidas, intermediando contatos, agendando e acompanhando, quando solicitado, entrevistas concedidas na sede do TRE-RS ou nas sedes dos meios de comunicação;
- g) Realizar a cobertura jornalística dos eventos realizados pelas unidades do TRE-RS, diplomação dos candidatos eleitos e demais solenidades do Tribunal, produzindo o texto das matérias para divulgação junto à imprensa, nos portais do TRE-RS de demais canais oficiais;
- h) Produzir matérias escritas, dando conta dos acontecimentos do TRE-RS e cartórios eleitorais;
- i) Elaborar textos resumidos de cunho jornalístico e institucional para newsletters e canais eletrônicos de comunicação;
- j) Prestar apoio às zonas eleitorais do Estado em assuntos jornalísticos;
- k) Manter e atualizar contatos da imprensa.;
- l) Participar de reuniões de definição de pautas para a produção de notícias;
- m) Produzir boletins jornalísticos sobre as atividades, serviços e campanhas do TRE-RS;
- n) Publicar conteúdos nos portais do TRE-RS;
- o) Participar das reuniões de pauta e de briefing, além de outras reuniões relacionadas a projetos em desenvolvimento na Justiça Eleitoral gaúcha.

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

13. 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, insculpida no art. 20-B, inc. I e II da Lei 12.232/2010.

14. 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.

15. 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.**

16. Não obstante, ao pretender a contratação de empresa para a prestação de serviços **especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva** no TRE/RS por meio de pregão, observa-se que a forma escolhida pelo órgão licitante para investigar a capacidade técnica e operacional da licitante vai no sentido oposto das melhores práticas de contratação em vigor, porquanto o Tribunal deixa de contratar com empresa de reconhecida capacidade técnica para contratar pessoas, mão de obra terceirizada, pura e simplesmente.

17. Com efeito, deveria fazê-lo através de concurso público, de acordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e não através de pregão presencial.

18. Como se não bastasse a nítida impropriedade técnica ao consignar que tal modelo de contratação está alinhado com a legislação vigente, tendo em vista que, conforme exaustivamente exposto alhures, a contratação de serviços de comunicação deve observar, obrigatoriamente, os critérios de julgamento de “melhor técnica” ou “técnica e preço”, à semelhança do que ocorre na publicidade (art. 20-A da Lei 12.232/2010), a justificativa ainda se fundou em recomendações ultrapassadas do TCU, anteriores ao advento da Lei nº 14.356/22.

19. Outrossim, e na contramão do consignado, o TCU vem, reiteradamente, determinando a adoção de metodologias de mensuração que privilegiem a remuneração das contratadas por resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas ou por postos de trabalho (Acórdãos 667/2005 e 786/2006, ambos do Plenário, e Acórdão 4.156/2013-2ª Câmara).

20. No mesmo sentido, a Corte de Contas consignou, por oportunidade do Acórdão 1520/2006, que ***“a ilegal terceirização de serviços públicos pode trazer consigo uma armadilha. A informalidade dos critérios de seleção de pessoal terceirizado pode vir a servir de anteparo à indicação da pessoa que irá ocupar o posto de trabalho, dando margem à ocorrência de práticas patrimonialistas de apadrinhamento ou nepotismo. Daí a necessidade de haver contratação de serviços e não locação de mão-de-obra individualmente selecionada. Ressalte-se que ocorrências dessa natureza foram identificadas no âmbito do TC 013.742/2004-9, que teve o objetivo de avaliar o modelo de terceirização vigente na Administração Pública Federal.”*** (g.n.)



## PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000

### **Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

21. Em razão de se tratar de um contrato normativo, os serviços são demandados à contratada somente e quando a Administração estiver necessitada. Não há sequer obrigação de executar integralmente as quantidades estimadas e o valor do contrato passa a ser referência de teto de gastos, nunca piso, pois, como dissemos, a Administração tem a prerrogativa de utilizar ou não os serviços, conforme sua conveniência e necessidade.

22. Outro ponto a ser destacado refere-se à customização do serviço ou produto de acordo com as especificidades do problema de comunicação demandado pelo órgão. Dependendo da complexidade do tema, poderá a empresa contratada buscar no mercado profissionais especializados e mais preparados para a execução do serviço.

23. De outro modo, da forma como a empresa fora contratada, o profissional alocado será obrigado a enfrentar todos os problemas de comunicação do órgão, mesmo aqueles que versem sobre temas sobre os quais não possui qualquer experiência ou intimidade. Obviamente, haverá comprometimento da entrega e da qualidade, pois o profissional fará as vezes de um generalista que, por mais experiente que seja e por mais que se esforce, jamais conseguirá prestar um serviço com a mesma qualidade, tempestividade e eficiência que um especialista.

24. Não se pode deixar de mencionar, ainda, que a contratação de pessoa jurídica é totalmente contrária ao regime de dedicação exclusiva e, inclusive, pode acabar por configurar uma relação **celetista**, o que não apenas viola os princípios administrativos, mas também pode vir a violar eventuais direitos trabalhistas.

25. Assim, por todos os ângulos, 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 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**

26. 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 o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS, 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.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Brasília – DF, 04 de março de 2024.

**EMERSON FRANCO DE MENEZES**  
**OAB SP 133.039 | OAB DF 52.306**

**FLÁVIA LIMA COSTA**  
**OAB DF 54.858**

**ANA CLARA DE MORAIS TORRES**  
**OAB DF 74.807**

1 Considerando-se que a data para a abertura da sessão pública restou designada para o dia 07/03/2024, o prazo de **até três dias úteis** antes da data de abertura para apresentar impugnação ao Edital em questão, conforme previsão do item 13.1. do Edital, bem como do art. 164, *caput*, da Lei 14.133/21, encerra-se no dia 04/03/2024. Afigura-se, portanto, plenamente tempestiva a presente impugnação, eis que submetida nesta data.

2 <https://abracom.org.br/>

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.

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.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

**RESPOSTA**

O Pregoeiro, no uso de suas atribuições legais, responde à impugnação, conforme manifestação da Coordenadoria de Contratações deste Tribunal:

“A Coordenadoria de Contratações - CCONT encaminha informações para subsidiar a resposta do pregoeiro em relação à impugnação recebida pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO – ABRACOM -Pregão n. 90004/2024.

**1) DA MODALIDADE LICITATÓRIA**

De forma central, inicia-se pela sugestão de modalidade constante no doc. SEI n. 1660352 que cabe a esta coordenadora elaborar, por atribuição institucional.

Sugeriu-se que a contratação ocorresse mediante a realização de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, em conformidade com as estipulações da Lei n. 14.133/2021, a saber:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI- pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

Conforme a Lei, bens e serviços comuns são:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

A contraposição à definição de bens e serviços comuns seria a de bens e serviços especiais, que estão definidos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante.



**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

A diferença entre as definições de "comum" ou "especial" são importantes para a escolha da modalidade licitatória, principalmente entre o pregão e a concorrência, vejamos o que diz o art. 6º, inciso XXXVIII e o 29, ambos da Lei n. 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:  
(...)

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Conforme a IN TRE DG 31/2023, a forma eletrônica é obrigatória nas licitações deste Regional.

Art. 1º(...)

§ 1º É obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para o TRE-RS na realização da forma eletrônica, devendo-se observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei n. 14.133/2021.

Trata-se de objeto comum, cujos padrões de desempenho e qualidade estão definidos por meio de especificações usuais do mercado.

Portanto, a não utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, deve ser sempre exaustivamente justificada.

A definição legal de bem e serviços comuns sempre esteve longe ser precisa, haja vista que as expressões nela contidas são plurissignificativas. Envolve conceito jurídico indeterminado, mas determinável no caso concreto. Para tanto, deve-se levar em consideração, entre outros fatores, o domínio por empresas do ramo acerca das técnicas de fornecimento/produção, o universo de for-

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

necedores aptos e, em especial, a definição de fornecimento de bens e serviços especiais, constantes na Lei.

A doutrina vem construindo alguns entendimentos ao longo do tempo. Transcreve-se, a seguir, alguns conceitos que atestam a pertinência da eleição da modalidade pregão para a contratação pretendida:

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, 2. ed., Editora Fórum, 2006, p. 461.1):

A norma definiu o que deve ser entendido por bens e serviços comuns, não sendo razoável a pretensão de inserir novas características não expressas na norma. São comuns os objetos cujos padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, deixando-se de exigir em razão do veto ao art. 2º, a necessidade de regulamento para definir quais são os bens e serviços. O conceito é:

- a) genérico, abrangendo qualquer tipo de objeto seja manufaturado, industrializado, com funcionamento mecânico, elétrico, eletrônico, nacional, importado, de elevado preço, pronto ou sob encomenda. Também abrange qualquer tipo de serviço profissional, técnico ou especializado;
- b) dinâmico, pois depende de o mercado ser capaz de identificar especificações usuais;
- c) relativo, pois depende do conhecimento do mercado e grau de capacidade técnica dos seus agentes para identificar o objeto.

O que define se um bem e serviço pode ser considerado comum ou não comum é a possibilidade de definir o padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado.

Jessé Torres Pereira Júnior assim se posiciona : (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 7. ed., Renovar, 2007, p. 1054)

Em aproximação inicial do tema, pareceu que ‘comum’ também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser ‘comum’, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e ofere-

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

cida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade Pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto.

Vera Scarpinella, por sua vez, possui o seguinte entendimento ( SCARPINELLA, Vera. Licitação na Modalidade de Pregão, Malheiros, 2003, p. 79 e 81):

Assim é que o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. (...). Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.

Todavia, bens ou serviços padronizados ou rotineiros dão a falsa ideia de que envolvem baixo grau de complexidade técnica na sua produção ou execução, ou de que não podem ser adaptados para uma específica necessidade da Administração Pública. Cremos que o qualificativo comum, da lei, não é sinônimo de ausência de complexidade técnica, ou da impossibilidade de serem feitos sob encomenda. Bens e serviços que exigem alta complexidade técnica e também ou que são produzidos ou executados sob encomenda não são, a priori, incompatíveis com o pregão.

Necessariamente, para fins de aferição da aplicabilidade desta modalidade no caso concreto, o objeto pretendido pela Administração Pública deve envolver tecnologia ou solução conhecida pelo mercado, ainda que complexo e o número de possíveis ofertantes seja reduzido e o bem ou serviço seja produzido ou executado sob encomenda.

Para Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão (comentários a legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 37-43), o conceito guarda os seguintes contornos:

Adota-se a seguinte definição: bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

(...)

Somente se configura a disponibilidade no mercado quando existir atividade empresarial habitual, que disponibiliza objetos com características homogêneas, competitivamente, num certo mercado. O bem ou serviço estar disponível significa a possibilidade de aquisição e fornecimento a qualquer tempo, tendo em vista a existência de atividade empresarial estável.

(...)

O conceito de bem ou serviço comum contrapõe ao de bem incomum, anômalo, excepcional, único, heterogêneo, produzido por encomenda.

Importante citar o Acórdão TCU n. 2.939/2018 - Plenário, direcionado ao Supremo Tribunal Federal, em virtude de licitação relativa à Rádio Justiça (contratação de serviços na área de comunicação social).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE CONCORRÊNCIA EM DETRIMENTO DE PREGÃO. DÚVIDA ACERCA DO TIPO DE SERVIÇO. INSUFICIÊNCIA DA JUSTIFICATIVA PARA A OBRIGATORIEDADE DA VISITA AO LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO POR DECLARAÇÃO DO LICITANTE. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE PARA A ANULAÇÃO DO CERTAME. CARÁTER COMPETITIVO PRESERVADO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

**ACÓRDÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação referente a supostas irregularidades ocorridas na Concorrência 3/2018, conduzida pelo Supremo Tribunal Federal, cujo objeto é a contratação de serviços de gerenciamento técnico-operacional e de gestão administrativa da Rádio Justiça.

(...)

**9.3. recomendar ao Supremo Tribunal Federal que avalie a possibilidade de, na próxima licitação para contratação dos serviços similares ao da Concorrência 3/2018, utilizar a modalidade pregão, sem embargo de avaliar a adoção de tal medi-**

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

**da já em relação à Concorrência 3/2018, com a revogação do certame e reinício de outro, lançando mão da modalidade pregão;**

Na oportunidade, a Corte de Contas reafirmou que sua jurisprudência é pacífica no sentido de o objeto poder ser caracterizado como comum, independentemente da sua complexidade ou singularidade, quando há possibilidade de definição objetiva dos seus padrões de desempenho e qualidade, mediante especificações usuais do mercado.

Insta salientar que o processo, após a sugestão de modalidade, foi encaminhado para a Assessoria Jurídica deste Tribunal que procedeu à análise prévia da legalidade, nos termos do art. 53, § 4º da Lei n. 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

A ASJUR entendeu que restava suficientemente demonstrado o enquadramento do objeto à adequada modalidade licitatória.

**2) DA SUPOSTA ILEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL COM SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 20-A E 20-B, LEI 12.232/10; §ÚNICO, ART. 29, LEI 14.133/21; E ART. 2º LEI 14.356/22.**

A impugnante apresenta uma construção argumentativa para fazer valer seu entendimento de que o objeto em análise está abarcado pelos contornos da Lei n. 12.232/2010.

De forma direta, mira-se para a disposição constante no art. 1º da mencionada Lei:

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.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Por uma simples leitura, verifica-se que a legislação tem delimitação para **serviços de publicidade prestados necessariamente por agências de propaganda.**

Em sua construção, a impugnante recorta trechos da legislação para tentar impingir teoria de ilegalidade.

Não merece prosperar seu entendimento, a referência à mencionada legislação em nada altera o panorama da contratação pretendida. Houve uma interpretação isolada e dissociada do contexto previsto pelo legislador.

A seguir, transcrevemos os artigos 20-A e 20-B da Lei n. 12.232/10, que versam sobre a contratação de serviços de comunicação institucional no âmbito da Administração Pública:

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)



**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

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)

No âmbito deste Tribunal, as referidas atividades de comunicação institucional são e continuarão sendo exercidas por servidores públicos, lotados na Assessoria de Comunicação Social - ACOM, em compatibilidade com a previsão do parágrafo § 3º do artigo 20-A da Lei n. 12.232/10.

As atividades da ASCOM estão elencadas no Regulamento Interno da Secretaria do TRE-RS, quais sejam:

**Seção I - Da Assessoria de Comunicação Social**

**Art. 7º Compete à Assessoria de Comunicação Social:**

- I – planejar, coordenar e executar as atividades de comunicação social no âmbito do Tribunal;
- II – elaborar planos, programas e projetos de comunicação social;
- III – desenvolver campanhas institucionais;
- IV – prestar apoio aos meios de comunicação social na obtenção de informações sobre a atuação da instituição;
- V – administrar os veículos institucionais de comunicação multimídia de cunho jornalístico do Tribunal;
- VI – desempenhar a coordenação técnica e de produção da Radioweb TRE Gaúcho;
- VII – planejar e organizar o cerimonial para eventos, solenidades e receptivo de autoridades da Justiça Eleitoral;
- VIII – acompanhar magistrados e servidores do Tribunal em eventos e entrevistas;

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

VIII - acompanhar magistrados e servidores do Tribunal em entrevistas."

IX – prestar apoio logístico a autoridades em viagem oficial, quando solicitado.

A terceirização, objeto do certame, destina-se, exclusivamente, a apoiar a atuação desses servidores públicos.

Logo, afastada a aplicação da Lei n. 12.232/2010 e definidas as atividades como comuns, o pregão se impõe, não havendo possibilidade de escolha de outra modalidade pela Administração, sob pena de atuar em afronta ao Princípio da Legalidade.

**3) DA DESCARACTERIZAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE ATIVIDADE DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL**

Vejamos o conceito constante no art. 6º, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza **predominantemente intelectual**: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

A ABRACOM argumenta que os serviços teriam predominância intelectual e, portanto, não seria possível eleger a modalidade pregão. Destaca que não é possível estabelecer padrões de desempenho e qualidade de maneira objetiva já no instrumento convocatório.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Pela análise do referido dispositivo não se verifica, na espécie, onde a impugnante poderia enquadrar os serviços pretendidos como de natureza predominantemente intelectual.

O correto enquadramento dos serviços em questão encontra lastro no art. 6º, inciso XI-II, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

O edital e seus anexos são cristalinos ao definir os padrões de desempenho e qualidade, por meio de especificações usuais de mercado.

O Termo de Referência, anexo ao Pregão n. 90004/2024, indica expressamente:

**1) a quantidade de postos, a jornada e a carga horária semanal:**

3.1.1. Deve ser alocado 01 (um) posto em caráter permanente com jornada de 6 (seis) horas diárias e de 30 (trinta) horas semanais, com a utilização de 1 (um) profissional.

**2) as atividades que serão realizadas:**

3.1.3. Das principais atribuições do profissional:

a) Acompanhar informações veiculadas em jornais, rádios, televisão e agências de notícias para orientar a produção de textos e releases dos temas de interesse da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul e do eleitorado gaúcho;

b) Tomar conhecimento das atividades da Presidência, Corregedoria Regional Eleitoral, Diretoria-Geral, bem como dos demais setores do Tribunal e dos cartórios eleitorais, para elaboração de matérias e releases a serem distribuídos aos veículos de imprensa do Estado e para a sua publicação no Portal e na intranet do TRE-RS;

c) Realizar leitura de acórdãos, pareceres, sentenças, relatórios e o Diário da Justiça Eleitoral, bem como as publicações do Tribunal Superior Eleitoral, com o mesmo propósito do item acima descrito;

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

- d) Verificar diariamente as contas de correio eletrônico (e-mail) da ASCOM e a funcional que lhe será atribuída, através das quais receberá demandas dentro de suas atribuições;
- e) Verificar pelo Processo Judicial Eletrônico (PJe) informações de processos e recursos para produção de pautas de interesse jornalístico;
- f) Atender aos veículos de imprensa, sanando dúvidas, intermediando contatos, agendando e acompanhando, quando solicitado, entrevistas concedidas na sede do TRE-RS ou nas sedes dos meios de comunicação;
- g) Realizar a cobertura jornalística dos eventos realizados pelas unidades do TRE-RS, diplomação dos candidatos eleitos e demais solenidades do Tribunal, produzindo o texto das matérias para divulgação junto à imprensa, nos portais do TRE-RS de demais canais oficiais;
- h) Produzir matérias escritas, dando conta dos acontecimentos do TRE-RS e cartórios eleitorais;
- i) Elaborar textos resumidos de cunho jornalístico e institucional para newsletters e canais eletrônicos de comunicação;
- j) Prestar apoio às zonas eleitorais do Estado em assuntos jornalísticos;
- k) Manter e atualizar contatos da imprensa.;
- l) Participar de reuniões de definição de pautas para a produção de notícias;
- m) Produzir boletins jornalísticos sobre as atividades, serviços e campanhas do TRE-RS;
- n) Publicar conteúdos nos portais do TRE-RS
- o) Participar das reuniões de pauta e de briefing, além de outras reuniões relacionadas a projetos em desenvolvimento na Justiça Eleitoral gaúcha.

**3) requisitos do profissional:**

**3.1.4. Do perfil e requisitos dos profissionais:**

- a) Profissional com curso superior completo em Jornalismo;
- b) Conhecimento e experiência em produção e edição de vídeos;
- c) Conhecimento e experiência em roteirização;

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

- d) Conhecimento e experiência em fotografia;
- e) Conhecimento em operação em estúdio;
- f) Bom relacionamento interpessoal;
- g) Postura ética, decoro e sigilo profissional;
- h) Disciplina, presteza, cordialidade, assiduidade e pontualidade;
- i) Utilização de trajés compatíveis com as características do ambiente de trabalho;
- j) Utilização de traje de passeio completo para participação de compromissos formais institucionais, tais como posses e outras solenidades
- k) Disponibilidade de horário para trabalho extraordinário após o expediente diário, bem como aos sábados, domingos e feriados, em especial no período eleitoral.
- l) Experiência de pelo menos 05 (cinco) anos de exercício na profissão.

**4) Local da prestação dos serviços:**

3.4.1 A prestação de serviço do posto de trabalho ocorrerá, predominantemente, nos prédios do TRE-RS, localizados no Centro Histórico de Porto Alegre, RS, na Rua Sete de Setembro, 730 e na Rua Duque de Caxias, 350, eventualmente em outros locais por ocasião de eventos que o Tribunal participar, dentro do município de Porto Alegre.

Ainda, cabe salientar que as atividades serão de apoio, realizadas de forma auxiliar, uma vez que este Tribunal possui, em seu organograma, Assessoria de Comunicação Social.

Nos Estudos Técnicos Preliminares, documento publicado no PNCP junto com o edital, e publicado no sítio deste Tribunal, na aba de Transparência, consta o caráter auxiliar dos serviços que se pretende contratar, a saber:

**8. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO**

Contratação de empresa prestadora de serviços continuados e **auxiliares** à Administração, para o posto de profissional da comunicação, especialidade em jornalismo, para exercer a atividade de redator, editor, entrevistador, diagramador e demais funções correlatas à especialidade

## **PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

### **Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa, mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

No Termo de Referência, item 4.5 fica claro que o TRE repassará as diretrizes ao profissional:

#### **4.5 Obrigações do contratante**

(..)

##### **4.5.4 Repassar, periodicamente, orientações acerca dos serviços a serem executados pela Contratada.**

Ainda, cabe transcrever o item 4 da tabela de condutas constante no item 8 do Termo de Referência que trata de sanções:

Tabela 2 – Descrição de condutas e graus de gravidade:

(...)

Recusar-se a executar **serviço determinado pelo Gestor** do Contrato ou Fiscal Técnico, por ocorrência (...).

Por fim, em relação ao tópico, vale destacar que ser o serviço de natureza intelectual não afasta a característica de comum e a aplicação do pregão. No voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão TCU 1046/2014 TCU - Plenário, foram abordados exemplos de atividades que envolvem capacitação intelectual, a exemplo de serviços advocatícios, mas que foram considerados como comuns. Ainda vale citar o recente Acórdão de Relação 884/2023 TCU - Primeira Câmara, no qual o objeto era a contratação de serviços de apoio a serviços técnicos especializados em atividades de competência regimental da Assessoria Especial de Comunicação da ANTT e a conclusão foi que o serviço pode ser considerado como serviço comum, validando sua contratação por meio de pregão eletrônico.

#### **4) DA FORMA DE CONTRATAÇÃO PRATICADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONTRATAÇÃO POR POSTOS DE TRABALHO**

A Administração Pública vem reiteradamente contratando prestação de serviços comuns de comunicação, por postos de trabalho, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra e essa foi a solução adotada nos Estudos Técnicos Preliminares, artefato do planejamento.



**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Alguns exemplos recentes podem ser citados:

- Pregão n. 58/2023 – TRE-SC;
- Pregão n. 6/2023- AGU
- Pregão n. 25/2023- Ministério da Defesa;
- Pregão n. 86/2023- STF
- Pregão n. 06/2023 - TCE-RS

**5) DA TERCEIRIZAÇÃO X CONCURSO PÚBLICO**

Outro ponto a ser ressaltado é que a contratação pretendida em nada viola a premissa do concurso público, conforme recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Ao julgar a ADI 5685/DF, que contestava a Lei da Terceirização (Lei 13.429/2017), o Plenário da Egrégia corte julgou constitucional tal modalidade de contratação não apenas em relação às atividades-meio, mas também em relação às atividades-fins, desde que isso não implique burla ao provimento constitucional de cargos públicos. Abaixo, transcreve-se trecho extraído da página 44 do Acórdão publicado em 21/08/2020:

**5. Compatibilidade entre terceirização e concurso público**

Quanto à regra do concurso público, a meu ver, a legislação encontra-se em consonância com todo o arcabouço constitucional sobre a matéria e observa os preceitos devidos.

É claro que a utilização de serviço temporário pela administração pública não pode configurar, jamais, burla a exigência de concurso público. No entanto, observada a legislação pertinente, deve o gestor, no exercício de sua competência, optar pela melhor forma de atender o interesse público e a eficiência administrativa, podendo se utilizar da contratação de empresas de serviço temporário.

Cabe reiterar que se trata de apoio à atividade de comunicação social já executada e coordenada por servidores públicos, ou seja, não ocorrerá a substituição de servidores públicos.

A terceirização pretendida encontra-se plenamente pautada nas diretrizes legais.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Com efeito, importante trazer a lume o que dispõe o art. 48 da Lei n. 14.133/2021:

**Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares** aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado: (...)

Ainda, para bem demonstrar a conjugação das menções anteriores, importante colacionar o disposto no parágrafo 1º do art. 3º do Decreto n. 9.507/ 2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que dispõe que “os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado”.

Por sua vez, os incisos do caput do aludido art. 3º estabelecem vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

- que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Com base no art. 2º do mencionado Decreto, a Portaria MPDG n. 443/2018 (exemplificativa, já que não é cogente para esta Administração), estabeleceu rol de serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta:

Art. 1º No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:

- I - alimentação;

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

II - armazenamento;

III - atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia;

IV - atividades técnicas auxiliares de laboratório;

V - carregamento e descarregamento de materiais e equipamentos;

**VI - comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e  
cerimonial, diagramação, design gráfico, webdesign, edição, editoração e atividades afins;**

[...]

Da mesma forma, o art. 7º da Instrução Normativa SEGES/MPDG n. 5/2017 - que se aplica, no que couber, aos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei n. 14.133/2021, por força da Instrução Normativa SEGES/ME n. 98/2022 esclarece que serão objeto de execução indireta as atividades previstas no Decreto que regulamenta a matéria.

Não é demais mencionar que a decisão sobre a necessidade de concurso público é um ato discricionário da Administração que leva em consideração diversos fatores, inclusive orçamentários.

A decisão sobre o formato de execução dos serviços, por intermédio de contratação de serviços, com alocação de posto de trabalho, foi exaustivamente debatida, analisada internamente e optou-se pelo melhor modelo para atender as necessidades do TRE-RS.

Insta salientar ainda que não se pretende contratar a locação de mão de obra, o que é proibido, mas sim, a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, modelos bastante distintos. Um se reveste de ilegalidade e o outro não.

É de suma importância a diferenciação dos conceitos de locação de mão de obra e contratação de serviços, visto que a confusão entre os mesmos pode acarretar grandes transtornos ao órgão contratante.

Na prestação de serviços, o que se contrata é um serviço determinado, descrito na cláusula de objeto com todos os seus elementos característicos. A locação de mão de obra, por sua vez, tem como objetivo contratar pessoas com a intermediação da empresa locadora. A locação ou cessão de mão de obra é prática condenada pela Justiça do Trabalho por entender pela ocorrência de fraude à legislação trabalhista, declarando assim, a existência de vínculo empregatício direto com o tomador de serviços.

**PREGÃO 90004/2024 – SEI n. 0007188-09.2023.6.21.8000**

**Prestação de serviços especializados e continuados em Jornalismo e Assessoria de Imprensa,  
mediante alocação de posto de trabalho em regime de dedicação exclusiva no Tribunal  
Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**

Já na contratação de serviços, a empresa prestadora dos serviços é a verdadeira empregadora, e o tomador dos serviços é apenas um cliente dela. Esse vínculo deve ser feito mediante contrato de prestação de serviços, no qual se deve prever os direitos e obrigações de cada parte. Este é o modelo adotado por este Tribunal.

O Termo de Referência possui, no item 5, modelo de gestão consignando os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, pautados na Instrução Normativa TRE-RS P n. 110/2023.

Além disso, o item 8 trata das Sanções em caso de eventuais descumprimentos contratuais.

Desta forma e diante de todo o exposto, esta Coordenadora não retifica seu entendimento em relação à modalidade de licitação sugerida e acolhida por este Tribunal, bem como entende refutável, justificadamente, as demais insurgências da impugnante.”

Atenciosamente,

Adriano Machado da Costa,  
Pregoeiro.