



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SERGIPE  
Capucho - Bairro CENAF, Lote 7, Variante 2 - CEP 49081-000 - Aracaju - SE - http://www.tre-se.jus.br  
\_selic@tre-se.jus.br (79) 3209-8694

**PROCESSO** : 0018084-03.2023.6.25.8000  
**INTERESSADO(S)** : SAO - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE  
: ASCOM - ASSESSORIA DE IMPRENSA E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
**ASSUNTO** : Impugnação nº 1 referente ao Edital do Pregão 21/2023

### INFORMAÇÃO 7273/2023 - SELIC

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO – ABRACOM, por intermédio de seus advogados, enviou mensagem em 23/11/2023, às 10h39min, para o e-mail licitacoes@tre-se-jus.br, a título de impugnação, nos termos do item 13.1 do Ato Convocatório do **Pregão Eletrônico 21/2023**, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada na gestão de mão de obra para prestação de serviços de apoio administrativo na área de atuação de assessoria de imprensa e comunicação social, de forma contínua e com dedicação exclusiva de mão de obra nas instalações do TRE-SE**, com sessão pública agendada para 28/11/2023, às 9h (horário de Brasília/DF).

Segue manifestação do Pregoeiro, com auxílio da Seção de Licitações, após pronunciamento da unidade técnica.

#### 1 PRELIMINAR

O pedido de esclarecimento é **TEMPESTIVO**, pois apresentado dentro do prazo fixado no edital (23/11/2023).

#### 2 IMPUGNAÇÃO E MANIFESTAÇÃO

##### 2.1 RELATÓRIO

A impugnante afirmou ser ilegal a utilização de pregão no certame impugnado, pois ele estabelece como único critério para a contratação em questão o preço e não investiga a capacidade técnica para a seleção da(o) concorrente, em desconformidade com o disposto na Lei nº 12.232/2010.

Também alegou que o serviço de comunicação social não pode ser enquadrado como "bens e serviços comuns", situação que justificaria a utilização do pregão (Lei nº 14.133/2021), pois esse tipo de serviço, em razão de suas peculiaridades, é definido como "de natureza intelectual, intangível e indivisível" (art. 1º, § 2º, da IN 1/2023 da SECOM, de 19/06/2023); e, de acordo com o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o pregão não pode ser utilizado para contratação "de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual".

Suscitou, ainda, que, a estratégia de julgamento regida pelo "menor preço", no caso de Comunicação Corporativa/Institucional (hipótese que abrangeria os serviços de assessoria de imprensa, e de comunicação social), pode gerar prejuízo a longo prazo para a Administração, porquanto, ainda que o valor seja inferior no primeiro momento, as entregas com qualidade aquém do esperado são uma realidade, uma vez que possibilita a qualificação incompleta e insuficiente da(o)s licitantes. Portanto, a economia de preço trazida pelo pregão, na prática, acabaria se transformando em prejuízo ao erário.

Acrescentou que o TCU tem determinado 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, Acórdão 4.156/2013-2ª Câmara, Acórdão 1520/2006 – Plenário), trazendo vantagem para a Administração, que passou a pagar pelo trabalho efetivamente prestado e comprovado.

Por fim, asseriu que a contratação de pessoal para prestação de serviços de comunicação social deveria ser realizada mediante concurso público.

Requeru a anulação do certame, para ser reiniciado o processo licitatório pela modalidade Concorrência, do tipo melhor técnica ou técnica e preço, ou para ser realizado concurso público para preenchimento dos cargos apontados.

##### 2.2 FUNDAMENTAÇÃO

Quanto à alegação de irregularidade na utilização do Pregão para contratar serviços de comunicação social, frisa-se que os artigos 20-A e 20-B da Lei 12.232/2010 devem ser interpretados com parcimônia, levando-se em consideração o espírito da lei e a realidade fática de cada contratação. Segue transcrição dos mencionados artigos:

**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.

**§ 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.

**§ 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.

**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.

Os artigos evidenciados tratam do **PLANEJAMENTO**, da **PROGRAMAÇÃO** e da **MANUTENÇÃO** de páginas eletrônicas da administração pública, do **MONITORAMENTO** e da **GESTÃO** de suas redes sociais, bem como define que os serviços de comunicação institucional compreendem atividades ligadas a relações com a imprensa e a relações-públicas.

É observável que os termos negritados no parágrafo anterior (caixa alta) referem-se a atividades de direção, com caráter decisório e de gestão. Ao revés, a contratação objeto do PE 21/2023, visa contratar empresa para AUXILIAR a equipe de servidora(e)s da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social do TRE-SE na execução das atividades já desempenhadas e aprimorar o serviço.

No âmbito da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social (ASCOM) do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, as atividades de comunicação institucional são e continuarão sendo exercidas por servidora(e)s pública(o)s. Ou seja, a gestão dos trabalhos correspondentes à comunicação no âmbito da ASCOM continuará sendo prestada por servidora(e)s pública(o)s do quadro do TRE-SE.

Fica evidente que a lei busca regular procedimentos de contratação que concentram a finalidade de delegar atribuições contidas nos dispositivos legais. Não é o caso do TRE-SE. A estrutura da ASCOM/TRE-SE contempla um cargo de direção e dois de assistência, cujos ocupantes são e continuarão sendo os responsáveis por pensar, planejar, coordenar e executar as estratégias principais referentes à comunicação institucional. Os serviços de apoio a serem contratados são mero suporte às atividades executadas pelos servidores. Observe-se um exemplo prático, cuja simplicidade serve para elucidar o espírito da lei: basta imaginarmos um funcionário terceirizado que pesquise dados analíticos das redes sociais (descritos na lei como monitoramento e gestão) utilizando ferramentas de gestão fornecidas pelas próprias plataformas. Agora, imaginemos que esse mesmo terceirizado compile e tabule de forma lógica esses dados e apresente-os ao gestor da unidade para que este possa decidir. Nesse exemplo (hipotético), fica evidente que o monitoramento e a gestão de competência é do responsável pela unidade. Em que pese, nesta hipótese aventada, as tarefas executadas pelo funcionário terceirizado sejam de extrema importância, resta claro que essas atividades são meramente auxiliares e acessórias, visto que decidir sobre o uso dos dados, gerir monitorar permanece com o servidor titular.

Continuando o raciocínio aduzido no parágrafo anterior, agora, imaginemos o caso de um órgão público que deseja delegar completamente o monitoramento e a gestão de suas redes sociais. Assim, nessa segunda hipótese, a empresa contratada seria responsável por analisar os mesmos dados extraídos no exemplo do parágrafo anterior e, além de extrair os dados, a empresa também seria responsável pela tomada de decisão (tipo de conteúdo a ser criado, frequência de postagens, política de uso, etc.).

Entendemos que o axioma previsto nos dispositivos legais em comento é regular em relação à contratação referida na segunda hipótese.

Tendo em mira a premissa demonstrada nos dois parágrafos precedentes, não é necessário grande esforço intelectual para compreendermos que a lei, ao destacar as palavras-chave como (planejamento, programação e gestão) de forma inequívoca, verifica-se que os artigos 20-A e 20-B da Lei 12.232/2010 buscam regular as contratações de caráter delegatário de responsabilidade.

Imprescindível sublinhar que a Lei 12.232 foi promulgada com a finalidade de disciplinar normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de publicidade e propaganda. De acordo com o artigo 2º do diploma legal, “considera-se serviços de publicidade 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”.

Nota-se claramente que o conceito de publicidade apresentado pela lei de regência refere-se a uma contratação com delegação integral de responsabilidades às agências contratadas. Sendo assim, os artigos 20-A e 20-B da Lei 12.232/2010 devem ser interpretados de forma a compatibilizá-los com o artigo 2º da mesma lei.

Se não fosse esse o objetivo do legislador ordinário, bastaria ter positivado que todas as atividades de comunicação deveriam seguir o rito preconizado pela Lei 12.232/2010. Ao contrário, o legislador especificou as atividades amparadas pela lei em comento, quais sejam, atividades de gerenciamento e de planejamento.

Com a finalidade de clarificar ainda mais os argumentos expostos, registre-se que a ASCOM do TRE-SE conta com o trabalho de 3 (três) servidores: um cargo em comissão (nível CJ2), que é cargo de direção, esse exercido por um jornalista com mais de duas décadas de experiência. Em adição, a ASCOM conta com o trabalho de um servidor nível FC6 (assistente), cargo atualmente ocupado por um técnico judiciário concursado da Justiça Eleitoral, bacharel em ciência política e com mais de 13 anos de experiência em comunicação pública. Por fim, a ASCOM do TRE-SE conta com uma função comissionada nível FC-3, atualmente ocupada por um servidor de carreira que é licenciado em Língua Portuguesa e possui mais de vinte anos de experiência em revisão textual (responsável pelas revisões dos textos jornalísticos e de tudo que é publicado nas mídias impressas e nas mídias sociais).

As credenciais do corpo técnico da ASCOM do TRE-SE foram apresentadas não com a finalidade de pessoalizar o trabalho, mas sim demonstrar que a unidade solicitante da contratação possui quadro altamente qualificado. Desta forma, resta claro que a(o)s profissionais de comunicação designada(o)s pelas empresas contratadas para atuarem nos postos de trabalho exercerão atividades acessórias.

Ademais, consoante o Art. 5º da Lei 11.416/2006 (Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União), “integram os quadros de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União as Funções Comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-6, e os Cargos em Comissão, escalonados de CJ-1 a CJ-4, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

O § 8º do artigo 5º da mesma lei preconiza que “para a investidura em cargos em comissão, ressalvadas as situações constituídas, será exigida formação superior, aplicando-se o disposto nos §§ 3º, 4º e 5º deste artigo quanto aos titulares de cargos em comissão de natureza gerencial”.

Outrossim, acentua-se que a contratação em tela visa apenas obter serviços de **apoio** às atividades de gestão estratégica da comunicação institucional, no sentido de aperfeiçoar os serviços já desempenhados por servidores públicos.

O objetivo da contratação em tela é tão somente fornecer profissionais qualificada(o)s para auxiliar os planejadores e tomadores de decisão da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social (ASCOM) do TRE-SE, unidade ligada à Presidência do Órgão e que desenvolve trabalho estratégico no sentido de gerar imagem positiva da instituição aos diversos públicos atendidos pela Justiça Eleitoral. É a cultura do TRE-SE ampliar os canais de informação, aperfeiçoar os serviços relacionados à comunicação institucional e elevar o poder de combate às fake news.

Em adição, reforçando os motivos já apresentados, a incidência da Lei 12.232/2010 deve ser afastada pelos seguintes motivos:

- (1) A presente contratação não trata de prestação de serviços de publicidade;
- (2) A parte final da alínea b, item 2.1.5 do Termo de Referência – documento integrante do Edital de Procedimento Licitatório – é clara ao afirmar que “as atribuições do cargo comissionado existente na ASCOM encerram atividades de direção, de chefia e de assessoramento e não compreendem a realização de tarefas meramente executivas (quer sejam operacionais ou técnicas)”;
- (3) A presente contratação visa à prestação de serviços de apoio técnico (auxiliar). Cumpre salientar não se tratar de atividade finalística, mas sim de apoio especializado à área meio, para cumprir a missão institucional do TRE-SE;
- (4) O item 2.1.9 do aludido Termo de Referência é claro ao dizer “se tratar de serviços eminentemente acessórios, sem transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para a(o) CONTRATADA(O)/prestadora(prestador) de serviço”;
- (5) O Anexo II (Especificações Técnicas dos Serviços), documento integrante do Edital de Licitação, notadamente em seu item 5.3.2, elenca todos os serviços que serão executados pelos profissionais designados pelas empresas contratadas. Nota-se claramente que, ao estabelecer as atividades dos terceirizados, o documento utiliza expressões como “mediante anuência da chefia da unidade”, “conforme a determinação da chefia”, “conforme determinação superior”, “divulgar julgamentos e outros atos conforme a publicação seja autorizada”, bem como variações que expressam, de forma cristalina, a manutenção do poder decisório nas mãos do Cargo em Comissão - Assessor de Comunicação - CJ2, do TRE-SE;
- (6) A contratação em tela, portanto, visa apenas obter serviços de apoio às atividades de gestão estratégica da comunicação institucional que já são desempenhadas por servidores públicos. Dessa forma, não cabe o argumento de que se deseja contratar um serviço em desconformidade com os artigos 20-A e 20-B da Lei nº 12.232/10. Outrossim, não se pode interpretar o §1º do art. 20-A desassociado do objeto da lei – não aplicável à licitação pretendida pelo TRE-SE;
- (7) A exigência de capacitação técnica da(o)s profissionais terceirizada(o)s não afasta, necessariamente, a natureza comum das atividades desenvolvidas. Sobre o ponto, pertinente é o voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão TCU nº 1046/2014 (considerou serviço de auditoria independente como de natureza comum, pois devido à padronização existente no mercado, geralmente atendem a protocolos, métodos e

técnicas preestabelecidos e conhecidos, bem como a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos). No mesmo julgado, o Tribunal de Contas transpareceu que outras atividades que envolvem capacitação intelectual, a exemplo de serviços advocatícios, também poderiam ser considerados como comuns.

Em relação às alíneas "a" e "c" do item 33 da impugnação apresentada pela Abracom, cumpre destacar que a integração e a coordenação das ações de comunicação continuarão sendo efetuadas por servidores da ASCOM/TRE-SE, que, atualmente, já garantem que não haja nenhum "deslize ou falta de sintonia entre as ações realizadas capazes de trazer prejuízos até irreversíveis à Administração", conforme a preocupação demonstrada pela Associação. Além disso, a atividade predominantemente intelectual de estratégia e condução das atividades também continuará a cargo dos servidores do TRE-SE, não havendo nenhum prejuízo no modelo proposto de contratação.

De todo o exposto até o momento, não há, destarte, hipótese de incidência da Lei nº 12.232/2010 no que tange à modalidade de contratação pretendida. A natureza técnica das atividades é passível de enquadramento do serviço de apoio ora pleiteado como comum, uma vez coordenadas, integradas e supervisionadas por servidores públicos da ASCOM/TRE-SE. Portanto, pode-se depreender a possibilidade de aplicação da modalidade Pregão para a contratação.

Quanto ao argumento de que a terceirização seria uma afronta à regra constitucional do concurso público, a utilização de serviço temporário pela administração pública não pode ser considerada burla à exigência de concurso público. Isso porque deve o gestor, no exercício de sua competência, optar pela melhor forma de atender ao interesse público e à eficiência administrativa, pode contratar empresas de serviço temporário.

Outro argumento a afastar a falácia de que a presente contratação seria uma burla ao mandamento constitucional do concurso, 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 artificial de servidores públicos. Além disso, uma vez que esses serviços de apoio demandam a utilização de técnicas de produção específicas de cada área de atuação, mas comuns a toda(o)s a(o)s profissionais, podem ser caracterizados como comuns e, assim, haver a aplicabilidade da modalidade pregão.

Seria possível acostar dezenas de dispositivos legais para afastar o argumento de pretensa burla ao certame público, contudo será apresentado apenas o artigo 48 da nova Lei de Licitações e Contratos, que dispõe que "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".

Diante de toda a argumentação exposta neste documento, entende-se que a licitação em curso encontra-se regular, nos termos da legislação de regência, uma vez que:

- I) não trata de contratação de serviços de publicidade previstos na Lei nº 12.232/2010;
- II) os serviços de apoio estão devidamente caracterizados e serão coordenados por servidores públicos efetivos, garantindo a qualidade final da entrega; e
- III) não fere a legislação em vigor, uma vez que os serviços descritos no caput do artigo 20-A continuam a ser executados por servidores públicos, conforme previsão do §3º do já citado artigo 20-A da Lei nº 12.232/2010.

### 2.3 CONCLUSÃO

Sendo assim, indefiro a impugnação apresentada (SEI 1465681), razão pela qual não se faz necessário alterar o Ato Convocatório e seus Anexos.

Em consequência, mantém-se o agendamento da sessão pública para **28/11/2023, às 9h** (horário de Brasília).

Aracaju, 27 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

**THIAGO AUGUSTO OLIVEIRA SANTOS**

Pregoeiro

(assinado eletronicamente)

**EVAN KARINE FONSECA DA SILVEIRA**

Chefe da Seção de Licitações



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO AUGUSTO OLIVEIRA SANTOS, Pregoeiro(o)**, em 27/11/2023, às 13:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **EVAN KARINE FONSECA DA SILVEIRA, Chefe de Seção**, em 27/11/2023, às 13:55, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-se.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-se.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1465719** e o código CRC **CDB746F3**.