



São Paulo, 11 de novembro de 2025.

Pela Pregoeira

Ref.: Pregão Eletrônico nº 90006/2025 – Comunicação e Imprensa

Resposta à Impugnação

Considerando a impugnação apresentada pela **ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação**, referente ao Pregão Eletrônico nº 90006/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de comunicação institucional, assessoria de imprensa, produção de conteúdo e gerenciamento de mídias digitais para atendimento às necessidades do Conselho Regional de Biologia – 1ª Região.

Considerando a análise dos fundamentos fáticos e jurídicos apresentados, analisado o Edital e todos os seus anexos, será elucidado abaixo, conforme segue:

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise de pedido de impugnação, apresentada pela ABRACOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO, inscrita no CNPJ nº 05.211.047/0001-18, representada por sua advogada, Dra. MICHELLE KVIATKOSKI DA CRUZ, que sustenta que o objeto licitado seria de natureza intelectual e criativa, não se enquadrando como serviço comum, defendendo a adoção de modalidade com critério de julgamento “técnica e preço” em substituição ao Pregão Eletrônico “menor preço”.

Argumentando principalmente que *“Tais atividades exigem conhecimento técnico especializado, criatividade, planejamento estratégico e sensibilidade comunicacional, não se tratando de serviços que possam ser padronizados ou reduzidos a meras especificações objetivas. Trata-se de serviços de natureza intelectual, criativa e estratégica, afastando-se, assim, da definição de serviços comuns passíveis de contratação por pregão eletrônico”*.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do enquadramento legal do Pregão Eletrônico

Em relação à modalidade de licitação, entende-se ser correta a escolha do Pregão Eletrônico, tendo em vista ser a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, conforme previsto no art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

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;

E ainda:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Demonstrando-se a mais adequada – e também potencialmente vantajosa - para a Administração Pública em razão da ampla competitividade de preços dela decorrentes. O que ficará, por excesso de cautela, ainda melhor explanado em tópico a seguir.

Outrossim, informamos que o critério de julgamento “menor preço” se coaduna com o objeto do presente certame, atende ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, e é compatível com os certames licitatórios publicados para as contratações dessa natureza.

O respaldo para tanto consta da Instrução Normativa SEGES/ME no. 73, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Adoção e modalidades

Art. 3º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

Art. 4º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado:



I – na modalidade pregão, obrigatoriamente;

(...)

E ainda:

Parâmetros do critério de julgamento

Art. 9º O critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Ainda versando sobre o edital de licitação, vale mencionar que os critérios envolvendo comprovação de Capacidade Técnica, por parte dos Proponentes, atende aos requisitos e limites percentuais da nova lei de Licitações e Contratos.

O período mínimo de 03 (três) anos está compatível com o § 5º do art. 67 da Nova Lei de Licitações: “Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.”, e com o § 2º do mesmo artigo: “Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.”

Ao lado dos esclarecimentos já feitos acerca do conceito de serviço comum e o regramento da NLLC, em sede de instrução do procedimento preparatório ao certame, também fora enfrentada a questão envolvendo a modalidade licitatória para contratação de serviços de comunicação por este Conselho Profissional.

Dada a complexidade temática - cotejada por histórico de Representação ao TCU com relação à licitação ultimada pela Autarquia no ano de 2020 (CPR 01/2020), na modalidade Concorrência Pública, critério de julgamento “técnica e preço”, na ocasião, a Assessoria Jurídica se debruçou à avaliação à leitura integral do CPR no. 41/2019 CRBio-01, afeito ao procedimento licitatório da contratação da empresa Diagrama Comunicação e seus Aditivos contratuais.

Ao lado disso, também foram analisados casos de impugnações a editais recentes, especialmente do Sistema CFBio/CRBios (notadamente o histórico do CRBio-07), versando sobre serviços de comunicação: e os questionamentos envolveram, sucintamente, a modalidade de concorrência pública, critério técnica e preço e a Lei Federal 14.356/2022.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade obrigatória para contratação de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e



qualidade podem ser objetivamente definidos no edital (art. 6º, XXIV). O objeto foi adequadamente especificado no Termo de Referência, com entregas mensuráveis e rotinas consolidadas no mercado, permitindo comparação objetiva entre propostas.

2.2. Da determinação expressa do TCU ao CRBio-01

Conforme disposto no Acórdão TCU nº 371/2021, referente à contratação anterior de serviços de comunicação institucional pelo CRBio-01:

Segue resumida e cronologicamente, acerca do último certame licitatório CRBio 01 de Serviços de Comunicação:

- Licitação na modalidade Concorrência Pública 01/2020, critério de julgamento “técnica e preço”, foi publicado em janeiro de 2020;
- A modalidade licitatória foi embasada em Parecer Jurídico de aprovação da fase interna, proferido por escritório atuante no CRBio 01 à época e aprovado pelo Jurídico interno da autarquia. A principal base legal foi a Lei Federal 12.232/2010, que dispõe sobre contratação de serviços de publicidade;
- Houve 07 (sete) Pedidos de Esclarecimentos por potenciais Proponentes/Participantes e 03 (três) Retificações/Republicações do Edital;
- Abertura efetiva do certame e apresentação de propostas foi APENAS em setembro de 2020;
- Recurso Administrativo de uma das Proponentes;
- Termo de Homologação e Adjudicação à vencedora Diagrama Comunicação - fl. 664, Volume IV, em setembro de 2020 e assinatura de Contrato CRBio 01 e Diagrama Comunicação LTDA. em setembro de 2020.

Vem de ser dito que, após a subscrição do Contrato Administrativo da Diagrama Comunicação com este CRBio-01, em 20/10/2020 processou-se Representação feita pela empresa Ideorama Comunicação LTDA. perante o Tribunal de Contas da União (TC 034.277/2020-0): abordando aspectos da Concorrência Pública 01/2020 CRBio 01.

Representação esta que desafiou a manifestação do Advogado do Conselho e sobreveio o Acórdão 371/2021 Plenário TCU, de março de 2021.

ACÓRDÃO Nº 371/2021 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:



- a) conhecer da presente representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua concessão;
- c) dar ciência ao Conselho Regional de Biologia 1ª Região - CRBio-01, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Concorrência 1/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- c.1) **não restou evidenciado que o objeto licitado por meio da Concorrência 1/2020 afastaria, por suas características, o uso do pregão eletrônico, modalidade obrigatória na contratação de bens e serviços comuns, como se depura do art. 1º, §1º, do Decreto 10.024/2019 c/c o art. 2º, inciso VIII, da Instrução Normativa 7, de 2018, da Secretaria de Especial de Comunicação Social da Presidência da República**
- c.2) não restou evidenciada a impossibilidade de divisão do objeto em itens, o que é, em regra, obrigatório, ante o que estabelece a Súmula-TCU 247;
- c.3) a exigência de qualificação técnico-operacional relativa a todos os itens a serem contratados por meio da Concorrência 1/2020 (cláusula 7.3.4.1 do Termo de Referência) afronta a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.284/2003, Relator: Ministro Walton Alencar, 2.215/2008, Relator: Ministro Benjamin Zymler e 1.390/2010, Relator: Aroldo Cedraz, todos do Plenário do TCU), que estabelece que tal aspecto de qualificação deve se ater aos mínimos necessários para garantir a execução contratual;
- c.4) a exigência de que os licitantes apresentem mais de um atestado de qualificação técnica (cláusula 7.3.4.1.2 do Termo de Referência) para cada item a ser contratado não atende à jurisprudência do TCU (Acórdão 1.593/2010-TCU-2ª Câmara, Relator: Ministro André Luís de Carvalho e 1.948/2011-TCU-Plenário, Relator: Ministro Marcos Bemquerer);



- c.5) o somatório de atestados de qualificação técnica por parte de empresas que pudessem vir a ser subcontratadas não condiz com a jurisprudência do TCU (voto condutor do Acórdão 1.677/2014-TCU-Plenário, Relator: Ministro Augusto Sherman), além de não mensurar a capacidade de o próprio licitante executar o objeto dele desejado;
- c.6) a possibilidade de atribuição de pontuação adicional de 10% na nota técnica para licitante (cláusula 13.1 do edital), a depender da avaliação do portfólio da empresa, revelou-se não atrelada a critério objetivo, em ofensa ao princípio do julgamento objetivo (art. 3º da Lei 8.666/1993), bem como à jurisprudência desta Corte (Acórdão 532/2016-TCU-Plenário, Relator: Ministro Vital do Rêgo e 3.622/2011-2ª Câmara, Relator: Aroldo Cedraz);
- d) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Conselho Regional de Biologia 1ª Região - CRBio-01 e à representante; e
- e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU

Considerando que o TCU não aplicou ao CRBio 01 qualquer penalidade, tão somente procedeu recomendações sobre atestados de capacidade técnica e peso da pontuação técnica, o certame licitatório não foi revogado ou mesmo anulado pela autarquia: tendo-se formalizado 04 (quatro) Termos Aditivos de prorrogação de prazo, findando-se a última delas (derradeira e improrrogável) em setembro de 2025: supedaneando o procedimento preparatório em apreço, que antecede o certame licitatório à contratação dos serviços de Comunicação por este CRBio 01.

Era o que cumpria, didaticamente, sumarizar.

Nesse sentido, a utilização do pregão eletrônico com critério de menor preço no presente certame configura estrito cumprimento à orientação do órgão de controle externo.

2.3. Da coerência com a padronização administrativa e os pareceres jurídicos e a caracterização do objeto como SERVIÇO COMUM

A Consulta Jurídica nº 01/2025 identificou que o objeto está estruturado com descrição padronizável, entregas definidas e ausência de singularidade técnica, caracterizando serviço comum. A adoção do Pregão Eletrônico – menor preço encontra-se juridicamente motivada,



tecnicamente fundamentada e alinhada à orientação do TCU dirigida especificamente a este Conselho.

A Lei Federal no. 14.133/2021, atualiza muitos procedimentos e impõe eventuais novos entendimentos: nem todos ainda enfrentados pelo TCU, Poder Judiciário e órgãos de fiscalização dado o curto lapso decorrido a partir da obrigatoriedade de aplicação da NLLC, sobretudo diante das particularidades de certames de Comunicação.

A despeito da NLLC e questões de intertemporalidade de normas, notadamente com respeito à Lei Federal 14.356/2022 (se estão essas regras revogadas ou não, por exemplo), até versando se tem novas normativas sobre orientações para licitações de Comunicação e Publicidade, há as recomendações do Acórdão TCU 371/2021 ao CRBio-01 por ocasião do certame de Comunicação: e sobre esta a Unidade de Licitações e Contratos se fundamentou, com maior segurança.

Extrai-se com tranquilidade do Acórdão 371/2021, que a DEFINIÇÃO DA MODALIDADE está essencialmente ligada ao OBJETO do certame. E, na ocasião, a Corte de Contas NÃO conseguiu encontrar no procedimento preparatório do CRBio-01 as devidas justificativas que enquadrassem os serviços contratados como NÃO COMUNS.

As recomendações do Tribunal de Contas da União (Acórdão 271/2021 TCU) - além da absorção de tudo o quanto possível envolvendo as ponderações sobre os Atestados de Capacidade Técnica (percentuais e vedação ao número mínimo de dois, por exemplo), acabam sendo grande argumento fático e jurídico acerca da modalidade eleita e aplicável ao novo certame de Comunicação e Imprensa do CRBio-01.

Argumento e documento esses que, em hipótese de pedidos de esclarecimentos, impugnações ou eventuais recursos administrativos, também corroboram a boa-fé desta Autarquia e de seu agente de contratação: idôneos, inclusive, a afastar qualquer alegação de erro grosseiro neste especial.

Conforme detalhado no Termo de Referência (TR) do certame, o objeto consiste na prestação de serviços continuados de comunicação institucional, assessoria de imprensa, produção de conteúdo e gerenciamento de mídias digitais, sem dedicação exclusiva de mão de obra.

A natureza do objeto é padronizável e amplamente disponível no mercado, uma vez que:

- Os serviços são descritos de forma objetiva, com entregas mensuráveis e prazos definidos;
- As atividades envolvem rotinas já consolidadas no setor de comunicação (ex.: produção de textos, artes, vídeos, hotspots e gerenciamento de redes);
- Há ampla oferta de empresas aptas a prestar o mesmo escopo, o que permite concorrência baseada no preço;



- O próprio Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) classificam o objeto como “serviço comum”, conforme previsto no art. 6º, inciso XXIV, e art. 28, III, da Lei nº 14.133/2021.

Para o certame em testilha, o ETP está articulado de tal modo que, item a item, demonstrou-se o enquadramento legal/subsunção ao conceito de bem ou serviços comuns. Especialmente para aqueles itens que JÁ CONSTAVAM do Termo de Referência/Edital de Concorrência Pública nº 01/2020 CRBio-01 – para os quais o TCU sinalizou então o entendimento de tipificação legal como COMUNS.

Dessa forma, o enquadramento do objeto como serviço comum encontra respaldo técnico-administrativo e normativo, reforçando a adequação do critério de julgamento por menor preço, em consonância com o Acórdão TCU nº 371/2021.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conhece-se a impugnação apresentada pela ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação e, no mérito, indefere-se, mantendo-se integralmente o Edital do Pregão Eletrônico nº 90006/2025 e seus Anexos, por estarem em conformidade com a legislação vigente, com determinação expressa do Tribunal de Contas da União e com os pareceres jurídicos que integram o processo administrativo.

Ana Paula Sorrentino Lopes
Pregoeira do CRBio-01