



PARECER JURÍDICO – IMPUGNAÇÃO

Processo nº P385505/2025

Pregão Eletrônico nº PE25002 - SEPLAG (Número LICITANET: 110/2025).

Assunto: Impugnação ao Edital – Exigência de Publicação em Jornal de Grande Circulação Estadual.

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União de matérias da Secretaria Do Planejamento e Gestão da Prefeitura do Município de Sobral-CE.

Impugnante: AVOX PUBLICIDADE LTDA.

I. RELATÓRIO

Preliminarmente, verifica-se que, nos termos do Decreto Municipal nº 3.737/2025, compete à Coordenadoria Jurídica da Central de Licitações emitir pareceres para subsidiar as decisões dos agentes e comissões de contratação, conforme previsto nos arts. 8º, VI c/c 93, §3º e 105, §§1º e 2º. Assim, a presente manifestação busca oferecer subsídios técnico-jurídicos à decisão da pregoeira quanto a impugnação apresentada.

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa AVOX PUBLICIDADE LTDA ao Edital do Pregão Eletrônico nº PE25002/SEPLAG, número LICITANET: 110/2025.

O objeto do referido Pregão Eletrônico é a “Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de publicidade legal em jornais de grande circulação estadual, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União de matérias da Secretaria Do Planejamento e Gestão da Prefeitura do Município de Sobral-CE”, conforme detalhado no Item 4 do edital.

A impugnante, AVOX PUBLICIDADE LTDA, alegou, em síntese, que o Edital contém disposições que restringem indevidamente a competitividade do processo. A empresa argumenta que o critério de julgamento por "menor preço global por lote" reúne serviços de natureza independente (veiculação em diferentes veículos de comunicação), tornando o objeto "perfeitamente divisível". Segundo a impugnante, tal agrupamento configura uma "restrição excessiva à competitividade", violando os princípios da legalidade, isonomia e busca da proposta mais vantajosa, e contrariando a necessidade de fracionamento do objeto prevista no Art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que busca a ampliação da competição. A impugnante requereu o acolhimento integral de sua impugnação, a retificação do Edital, para que o julgamento das propostas seja realizado pelo menor preço por item, e a republicação do edital com a reabertura dos prazos legais para apresentação de propostas.

Em resposta, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), através do seu parecer técnico, defendeu a manutenção da estrutura da licitação quanto ao agrupamento de itens. A SEPLAG apresentou justificativas baseadas na legislação e em precedentes, argumentando que o não parcelamento em itens se demonstra técnica e economicamente



viável e visa assegurar a gerência segura da contratação, a ampla competição necessária, a finalidade e efetividade, bem como a integridade qualitativa do objeto. A Secretaria conclui que não houve intenção de limitar a competitividade.

Este parecer jurídico visa, portanto, analisar a conformidade do Edital, da impugnação e da manifestação técnica da SEPLAG à luz da legislação aplicável, especialmente a Lei nº 14.133/2021 e os princípios da Administração Pública.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A análise da presente impugnação exige a observância dos princípios que regem a Administração Pública e as licitações e contratos, conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece, entre outros, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, o interesse público, a probidade administrativa, a igualdade, o planejamento, a transparência, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a razoabilidade, a competitividade e a proporcionalidade.

II.1. Admissibilidade da Impugnação

a) Legitimidade do Impugnante: A empresa AVOX PUBLICIDADE LTDA, como potencial licitante ou interessada na contratação, possui plena legitimidade para impugnar o edital, conforme o Art. 41, caput, da Lei nº 14.133/2021, e o Item 9.1 do Edital, que prevê que "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital".

b) Tempestividade da Impugnação: O prazo para apresentação da impugnação é de até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame (edital, item 9.1). A abertura das propostas está agendada para 07/11/2025 (edital, item 6.2). A impugnação foi protocolada dentro do prazo limite (04/11/2025), portanto, tempestiva.

c) Competência para Julgamento: Conforme o item 9.2.1 do edital, "As decisões do pregoeiro, se darão com embasamento nos pareceres e laudos emitidos pelas áreas técnicas e jurídicas do órgão e entidade promotora da licitação." A análise está sendo conduzida por esta Coordenadoria Jurídica, com base na manifestação técnica da SEPLAG, o que está em consonância com as normas editalícias.

II.2. Do Mérito da Impugnação e Análise técnica

II.2.1. Da Alegada Restrição à Competitividade pelo Agrupamento de Itens (Não Parcelamento)

A impugnante AVOX PUBLICIDADE LTDA, argumenta que a junção de itens de naturezas distintas (publicação em jornais de grande circulação, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União) em um mesmo lote restringe a competitividade, viola o princípio do parcelamento viável do objeto e ofende os princípios da isonomia, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa, conforme o Art. 40, V, "b", e §2º da Lei nº 14.133/2021. A AVOX entende que essa prática impede a participação de



PREFEITURA DE SOBRAL

Central de Licitações – CELIC



empresas especializadas em um dos segmentos e concentra a disputa em generalistas, resultando em sobrepreço.

O princípio do parcelamento do objeto, consagrado no art. 40, inciso V, alínea "b", e § 2º da Lei nº 14.133/2021 (aplicável a compras), e de forma análoga no art. 47 (aplicável a obras e serviços), estabelece que as contratações devem considerar o parcelamento "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso". Contudo, o § 3º do art. 40, e de forma implícita no art. 47, preveem exceções, indicando que o parcelamento não será adotado quando "a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor".

Vejamos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:



I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; (grifamos)

A Secretaria do Planejamento e Gestão, em seu ANEXO I - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP, seção 9.1, e reiterado na sua resposta a impugnação, justificou o agrupamento dos itens em lote único. A decisão visa:

- Assegurar a gerência segura da contratação.
- Garantir a mais ampla competição, finalidade e efetividade do processo licitatório.
- Preservar a integridade qualitativa do objeto.
- Evitar descontinuidade da padronização e dificuldades gerenciais que poderiam surgir com múltiplos fornecedores.
- Prevenir o aumento dos custos, pois a contratação forma um "todo unitário".
- Permitir o estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência que pode ser acompanhado ao longo do fornecimento.

A SEPLAG argumenta que os itens licitados, embora em diferentes veículos de comunicação (jornais, DOE, DOU), possuem "homogeneidade entre si" e "a mesma natureza e características", sendo todos serviços de publicidade legal para a Administração. Essa unificação, segundo a SEPLAG, não fere os princípios da competitividade e igualdade, permitindo a participação de qualquer prestador de serviço do ramo da publicidade legal.

Conforme trazido em sede de parecer técnico, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU) de fato preconiza a adjudicação por item como regra, mas admite exceções quando não há prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala. Nesse sentido, o Acórdão 1680/2015-Plenário do TCU reforça que, o critério de julgamento por lote só deve ser adotado quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciadas razões que conduzam a contratações economicamente mais vantajosas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, podemos trazer o trecho do voto do Ministro Symler:

ACÓRDÃO 1091/2025 - PLENÁRIO

Vislumbro espaço, pois, para a aplicação do princípio da deferência administrativa, nas palavras de Fabrício Motta (in MOTTA, Fabrício; HOHARA, I. P. . LINDB no Direito Público. 1ª. ed. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2019. v. 10): "Implica em ter um respeito em relação à decisão do gestor, sobretudo quando ela foi tomada diante da



discrecionariade existente no caso concreto, evitando-se que o controlador ou juiz troquem decisões legítimas e ponderadas por aquelas que sejam de sua preferência pessoal e subjetiva, gerando invalidações que adentrem ao juízo de conveniência e oportunidade enfrentado pela Administração Pública".

As justificativas da SEPLAG, conforme ETP e parecer técnico, abordam precisamente esses pontos, alinhando-se às exceções legais e à jurisprudência do TCU. A contratação visa a publicidade institucional de atos administrativos da SEPLAG em diversos meios, formando um conjunto coeso de serviços que requerem coordenação e padronização. A manutenção da integridade do lote por um único fornecedor mostra-se razoável e fundamentada nos princípios da eficiência, economicidade e padronização, buscando a otimização de recursos e a garantia de um padrão único de divulgação, o que, em última instância, beneficia o interesse público.

A alegação de que o agrupamento afasta microempresas e empresas de pequeno porte não se sustenta diante da justificativa da SEPLAG, que visa a consolidação para otimização de recursos e garantia de um padrão único, o que, no contexto de um fornecimento integrado de publicidade legal, pode ser considerado mais vantajoso. Além disso, o EDITAL, item 8.4, prevê tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte.

III. DA OBRIGATÓRIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO

Nunca é demais relembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts.5º, 92, II, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 92. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

II - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade,



da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

O Edital sendo claro com relação às exigências quanto à proposta comercial, como ocorre no presente caso, a Administração não pode deixar de aplicar as regras ali previstas, sob pena de fragilizar a isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem se manifestando, conforme julgado colacionado abaixo:

Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.**

(...)

No caso em apreço, a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, **ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2730/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/10/2015) [Grifos nossos].

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento dos documentos de habilitação e propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

Diante disto e da desnecessidade de novos esclarecimentos para elucidação da controvérsia, passa-se a conclusão dessa análise, da forma que segue:

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto e com base na análise integral dos documentos que compõem o processo licitatório, esta Coordenadoria Jurídica opina em:

- a. **Conhecer a Impugnação** apresentada pela empresa AVOX PUBLICIDADE LTDA, por ter sido apresentada por parte legítima e dentro do prazo legal, conforme análise de admissibilidade.
- b. **Indeferir a Impugnação e recomendar a Manutenção do certame**, considerando que as decisões da Administração Pública são embasadas em critérios de eficiência, economicidade, padronização e planejamento da política



PREFEITURA DE SOBRAL

Central de Licitações – CELIC



pública, estando em consonância com as exceções previstas na Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência aplicável.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 06 de novembro de 2025.

Documento assinado digitalmente
LUCAS MENDES CORDEIRO DA
CRUZ
Data: 06/11/2025 16:27:14
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Lucas Mendes Cordeiro da Cruz

OAB/CE 35.484

Coordenador Jurídico

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral - CELIC

