



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: ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PÚBLICA 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 ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PÚBLICA 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 impugnação concentra-se no Item 1 – Especificações e Quantitativos, que descreve “publicação em jornal de grande circulação estadual, 1º caderno (Jornal O Povo/Jornal Diário do Nordeste)”.

A impugnante alega que o edital estabelece um critério restritivo, pois o “Diário do Nordeste” não possui mais versão impressa desde março de 2021, operando exclusivamente em formato digital. Em sua argumentação, a empresa sustenta que tal fato descaracterizaria o veículo como jornal de grande circulação, conforme critérios da Associação Nacional de Jornais (ANJ), e que a manutenção dessa referência no edital acarretaria ilegalidade e prejuízo à competitividade, em afronta aos princípios da isonomia e da legalidade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Em resposta a essa impugnação, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Sobral, emitiu parecer técnico, opinando pelo indeferimento. A Administração argumenta que a expressão “(Jornal O Povo/Jornal Diário do Nordeste)” foi utilizada como referência exemplificativa e não configura limitação, sendo admissível o uso de versões digitais certificadas, desde que assegurada a ampla divulgação e rastreabilidade.



A Secretaria conclui que não houve intenção de limitar a competitividade nem de promover direcionamento.

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 ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PÚBLICA 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). O parecer técnico da SEPLAG confirma que a impugnação foi protocolada dentro do prazo limite (03/11/2025). Dessa forma, a impugnação foi apresentada dentro do prazo legal, sendo, 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

II.2.1. Do Objeto do Pregão e da Impugnação

O Edital, em seu Item 4, estabelece de forma categórica o objeto da licitação como 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”. Mais especificamente, o Item 1 – Especificações e Quantitativos do Termo de Referência (Anexo A) define uma das modalidades de publicação como "Publicação



em jornal de grande circulação estadual, 1º caderno (Jornal O Povo/Jornal Diário do Nordeste)".

A empresa ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PUBLICA LTDA, em sua impugnação, argumenta que a referência ao "Jornal Diário do Nordeste" é inadequada e restritiva. A impugnante fundamenta sua argumentação em diversas normativas e critérios:

- Lei nº 14.133/2021, Art. 6º, I e Art. 7º: Que estabelecem o tratamento isonômico a todos os participantes e vedam exigências que impliquem restrição indevida à competitividade. (Vale ressaltar, inclusive que houve aqui, uma imprecisão técnica e falta de amparo jurídico adequado, possivelmente pelo uso genérico de *LA's*, já que esta fundamentação está incorreta, pois os dispositivos legais mencionados não tratam do princípio da isonomia nem da vedação à restrição de competitividade).
- Critérios da Associação Nacional de Jornais (ANJ): A impugnante cita que, para ser considerado jornal de grande circulação para fins de publicidade legal, o veículo deve possuir versão impressa regular, além de versão digital certificada quanto à autenticidade. O "Diário do Nordeste", por ter encerrado sua versão impressa em março de 2021, não atenderia a esse requisito.
- Prejuízo à Competitividade: A impugnante alega que a menção a um periódico que circula exclusivamente de forma digital, enquanto os critérios técnicos exigem versão impressa, cria um requisito inexistente na legislação e compromete a isonomia e a competitividade do certame, afetando também a formulação das propostas devido à diferença de custos entre veiculação impressa e digital.

A impugnante requer a revisão do Item 1 do Termo de Referência para compatibilizá-lo com os critérios da ANJ e da Lei nº 14.133/2021, limitando-o a jornais impressos de grande circulação. Subsidiariamente, pede a suspensão do certame até a correção e republicação do edital.

II.2.2. Da Resposta da Administração à Impugnação e Análise Técnica

A Secretaria do Planejamento e Gestão, em sua resposta técnica, realiza uma análise das alegações da impugnante. É crucial observar que a Administração reconhece publicamente que o "Diário do Nordeste" encerrou sua versão impressa em fevereiro de 2021, passando a operar exclusivamente em formato digital.

Contudo, a Administração esclarece que a expressão "(Jornal O Povo/Jornal Diário do Nordeste)" no Item 1 do edital foi utilizada como "referência exemplificativa, não configurando limitação à livre escolha de veículos que comprovadamente atendam à condição de grande circulação estadual, seja em versão impressa ou digital, desde que observados os parâmetros legais de autenticidade e alcance".



A resposta administrativa salienta que a Lei nº 14.133/2021 não estabelece uma definição restritiva de “jornal de grande circulação”, tampouco exige que a publicação ocorra exclusivamente em meio impresso. Assim, a Administração considera admissível o uso de versões digitais certificadas, desde que assegurada a ampla divulgação e rastreabilidade do conteúdo.

A resposta técnica conclui que, diante dessa interpretação sistemática do edital, não houve intenção de limitar a competitividade nem de promover qualquer direcionamento. Portanto, a Administração opina pelo indeferimento da impugnação, uma vez que não se verificam restrições indevidas à competitividade ou afronta à legislação vigente. Adicionalmente, o Edital, em seu Estudo Técnico Preliminar (ANEXO I), aborda a sustentabilidade ambiental, priorizando "meios digitais para envio, validação e comprovação das publicações (e-mails, links oficiais, arquivos em PDF-OCR)", o que corrobora a admissibilidade de publicações digitais.

II.3. Da Análise Jurídica

Da Legalidade dos Atos Questionados: A questão central da impugnação reside na suposta restrição à competitividade e violação da isonomia, princípios basilares da licitação pública (Art. 5º da Lei nº 14.133/2021), ao se referir ao "Diário do Nordeste" como jornal de grande circulação, mesmo sem sua versão impressa.

Princípio da Competitividade e Isonomia: A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 54, §1º, exige a publicação de extrato do edital em "jornal diário de grande circulação". Contudo, a legislação não define explicitamente "jornal de grande circulação" como exclusivamente impresso. A interpretação teleológica da norma deve privilegiar a ampla publicidade e o alcance, independentemente do meio físico ou digital, desde que a divulgação seja eficaz e auditável. As recomendações da ANJ, embora importantes para boas práticas do setor jornalístico, não são requisitos legais cogentes que anulem a validade de uma publicação digital, especialmente quando a própria lei de licitações já abraça a digitalização dos processos e a transparência em plataformas eletrônicas (como o PNCP).

Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), firmado no Processo nº 698814/24, Acórdão nº 669/25 – Tribunal Pleno:

“o conceito de jornal diário de grande circulação não se restringe à sua versão impressa, abrangendo também o formato digital, de modo concomitante ou exclusivo. O Tribunal reconhece que a evolução tecnológica e as mudanças no comportamento dos leitores tornaram o meio digital um instrumento legítimo e eficaz para garantir a publicidade e a transparência dos atos administrativos. Vejamos:

O conceito de jornal diário de grande circulação deve ser admitida não somente a forma impressa de circulação, mas também seu formato



digital, de modo concomitante ou exclusivo, atendimento às disposições do artigo 54, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/21 e do Acórdão nº 1516/24 - Tribunal Pleno do TCE-PR”.

A Administração, em sua resposta técnica, esclareceu que a menção aos jornais foi "exemplificativa", o que mitiga o caráter restritivo da redação inicial. Ao aceitar "qualquer empresa habilitada [que possa] comprovar capacidade técnica e operacional para realizar publicações em veículos de grande circulação, dentro dos meios legais e reconhecidos", incluindo versões digitais certificadas, a Administração demonstra que não pretendeu limitar a competitividade. Esta interpretação alinha-se com a modernização da publicidade legal e a flexibilidade permitida pela Lei nº 14.133/2021, que busca a eficiência e a economicidade sem prejuízo da transparência. O Estudo Técnico Preliminar (ANEXO I do Edital) aponta que a preferência por meios digitais contribui para a sustentabilidade ambiental, indicando uma política interna que valoriza a digitalização.

II.4. Da Conexão entre o Pedido da Impugnação e a Posição da Administração

A análise dos documentos revela que, embora haja uma aparente discordância inicial sobre a interpretação do termo "jornal de grande circulação", a Administração, por meio de sua resposta técnica, alinha-se com o espírito da argumentação da impugnante quanto à necessidade de ampla competitividade e atualização das formas de publicidade. A Secretaria do Planejamento e Gestão concorda que o objeto da licitação não deve ser restrito e que a evolução tecnológica permite formas digitais de publicação. A divergência reside na interpretação de que o edital já contemplava essa flexibilidade, considerando a menção ao "Diário do Nordeste" como exemplificativa, e que a Lei nº 14.133/2021 não impede a aceitação de jornais de grande circulação em formato digital.

Dessa forma, a impugnação, embora relevante ao levantar a questão interpretativa, foi respondida pela Administração de maneira a confirmar a aderência aos princípios da licitação, sem a necessidade de alteração do texto do edital, mas sim pela explicitação do seu alcance interpretativo.

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



PREFEITURA DE SOBRAL

Central de Licitações – CELIC



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:



PREFEITURA DE SOBRAL

Central de Licitações – CELIC



- a. Pelo **indeferimento** da Impugnação, apresentada pela empresa ESCRITA PUBLICIDADE PROPAGANDA E ASSESSORIA PÚBLICA LTDA. ao Edital do Pregão Eletrônico PE25002/SEPLAG, por reproduzir matéria já esclarecida tecnicamente pela Administração, sem apontar fato novo ou irregularidade concreta.
- b. pela Manutenção integral da redação editalícia, uma vez que o entendimento da Administração, já está em consonância com o pleito central da impugnante.

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 16:25:27

Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Lucas Mendes Cordeiro da Cruz

OAB/CE 35.484

Coordenador Jurídico

Central de Licitações da Prefeitura de Sobral - CELIC

