



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE PINTÓPOLIS – IPMP/MG

Ref.: Impugnação ao Aviso de Dispensa Eletrônica nº 01/2026 Processo Administrativo nº 03/2026

A Empresa Jornal Panorama LTDA-EPP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.560.398/0001-22, com sede na Avenida Henrique Monat, nº 784, Belvedere, Caxambu, Minas Gerais, neste ato representada na forma dos seus atos constitutivos, vem, tempestivamente, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, perante Vossa Senhoria, apresentar a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL em face do Aviso de Dispensa Eletrônica nº 01/2026 e do respectivo Termo de Referência (Anexo II), integrantes do Processo Administrativo nº 03/2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO

A presente manifestação é plenamente cabível e tempestiva, protocolada dentro do prazo legal estipulado pelo art. 164 da Lei Federal nº 14.133/21, o qual assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital por irregularidade na aplicação da lei, desde que o pedido seja protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A sessão pública da Dispensa Eletrônica nº 01/2026 foi designada para o dia 15 de outubro de 2026, no Portal de Compras Públicas, com fase de lances das 07h00 às 13h00. Apresentada a presente impugnação na data de hoje, resta demonstrada a sua tempestividade, razão pela qual deve ser conhecida e regularmente processada pela autoridade competente.

Embora se trate de contratação direta por dispensa em razão do valor, o próprio Aviso estabelece procedimento competitivo, com fase de lances públicos e sucessivos e critério de julgamento pelo menor preço por item, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Nessa hipótese, permanecem integralmente aplicáveis os princípios e parâmetros de conformação do instrumento convocatório, especialmente os da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da motivação, da competitividade, da proporcionalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório. Portanto, cláusulas excessivas ou potencialmente restritivas podem e devem ser revistas antes da sessão pública, a fim de prevenir nulidades e assegurar a higidez do procedimento.

A Impugnante atua no ramo compatível com o objeto da contratação e possui interesse jurídico e comercial em participar do procedimento. A presente impugnação é apresentada em caráter colaborativo e saneador, com o objetivo de assegurar a legalidade do instrumento convocatório, o julgamento objetivo, a ampla competitividade, a isonomia entre os potenciais fornecedores e a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

II. DOS FATOS

O Instituto de Previdência Municipal de Pintópolis – IPMP publicou o Aviso de Dispensa Eletrônica nº 01/2026, cujo objeto consiste na escolha da proposta mais vantajosa para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de publicação de atos

Av. Henrique Monat, nº 784, Belvedere - Caixa Postal 109 - Caxambu/MG- Cep:37.440-000

Telefone (35) 3341 1346 Celular (35) 9963.5014 // (35) 9 9961.5014 // (35) 9 9919.5014

licitacaojornalpanorama75@gmail.com



oficiais e matérias legais de interesse do IPMP, mediante demanda, com medição em centímetros por coluna (cm/coluna), sob o critério de julgamento de menor preço por item e com valor global estimado de R\$ 13.632,50 (treze mil, seiscentos e trinta e dois reais e cinquenta centavos). Ocorre que, no Item 03 do Termo de Referência (Anexo II), ao detalhar as exigências para o veículo "Jornal de Grande circulação impresso e portal eletrônico no Estado de Minas Gerais", a Administração fixou a obrigatoriedade de o veículo possuir "tiragem mínima de 10.000 (dez mil) exemplares".

A redação integral do item 03, reproduzida de forma idêntica na tabela de itens do Aviso, nas tabelas dos itens 1 e 9.1 do Termo de Referência e na cláusula 1.3 da Minuta de Contrato (Anexo III), é a seguinte:

“Publicacao em Jornal de Grande circulacao impresso e portal eletrônico no Estado de Minas Gerais, com tiragem mínima de 10.000 (dez mil) exemplares. O jornal deverá comercializar assinaturas em formato digital ou impresso; o jornal deverá possuir versão digital e ter presença diária na internet, com certificado digital de autenticidade. Não serão admitidos jornais de associações, jornais de bairro, de sindicatos, de clubes esportivos, e direcionados a nicho específico ou de circulação gratuita.”

O item 03 possui quantitativo estimado de 40 (quarenta) centímetros por coluna, ao preço unitário de referência de R\$ 63,00 (sessenta e três reais), o que totaliza o valor estimado de R\$ 2.520,00 (dois mil, quinhentos e vinte reais) para os 12 (doze) meses de vigência contratual.

Ressalte-se que o Aviso e o Termo de Referência não apresentam fundamento técnico individualizado para a escolha do patamar de 10.000 exemplares, não indicam levantamento de mercado que demonstre a sua adequação à realidade da contratação e não explicam por que veículos com tiragem inferior, mas com circulação comprovada e presença digital efetiva, seriam incapazes de atender à finalidade pública. O item 2.1 do Termo de Referência limita-se a afirmar, de forma genérica, que a contratação encontra fundamento no Documento de Formalização da Demanda – DFD e no Estudo Técnico Preliminar – ETP, os quais teriam identificado a necessidade de assegurar a publicidade dos atos, sem qualquer referência ao critério numérico adotado.

Contudo, tal exigência carece de amparo legal e estabelece uma barreira desproporcional que restringe indevidamente a participação de potenciais prestadores e afronta o princípio da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, conforme restará demonstrado.

A busca por objetividade na caracterização do veículo é legítima. Todavia, a simples transformação de uma preferência numérica em regra editalícia não torna o critério automaticamente necessário, adequado ou proporcional. Um requisito pode ser perfeitamente objetivo e, ainda assim, restringir indevidamente a competição quando não estiver apoiado em motivação técnica suficiente.



III. DO DIREITO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) erigiu a livre concorrência como pilar fundamental do processo de contratação pública. Logo em seu art. 5º, a lei estabelece expressamente: "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)." Ademais, o art. 9º, inciso I, alíneas 'a' e 'c', da mesma norma veda terminantemente condutas que limitem o caráter competitivo do certame: "Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (...) c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;"

A fixação de um patamar rígido e elevado de tiragem (10.000 exemplares) para um jornal de circulação regional/estadual configura nítido direcionamento e restrição desproporcional.

Com efeito, o art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 exige a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação. O legislador, contudo, não fixou número mínimo de exemplares, índice de audiência, certificadora obrigatória ou extensão territorial uniforme para todos os entes públicos.

A expressão "jornal diário de grande circulação" constitui conceito jurídico indeterminado. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, os conceitos jurídicos indeterminados possuem um núcleo mínimo de certeza, mas apresentam zona de incerteza ou de penumbra em suas margens, o que demanda do administrador público atividade interpretativa qualificada, orientada por critérios técnicos e jurídicos. A indeterminação normativa, portanto, não configura lacuna legislativa, mas técnica deliberadamente adotada pelo legislador para permitir a adequação da regra às múltiplas realidades administrativas, cuja concretização depende das circunstâncias do caso concreto, do público destinatário, do alcance necessário, da estrutura do mercado e da relação entre custo e benefício.

O Tribunal de Contas da União, ao examinar a transição normativa para a Nova Lei de Licitações, no Acórdão nº 1.713/2021 – Plenário, reafirmou a obrigatoriedade da publicação em jornal de grande circulação, mas deixou de estabelecer métricas universais de tiragem, auditoria ou alcance territorial, por reconhecer que a concretização desse



conceito deve ocorrer de forma contextualizada, em diálogo com os princípios da economicidade, da vantajosidade e da ampla competitividade.

Essa abertura normativa não autoriza decisões arbitrárias. Ao contrário, exige que a Administração densifique o conceito mediante critérios vinculados ao objeto e devidamente motivados. A discricionariedade administrativa permite adaptar a contratação à realidade do ente contratante; não permite converter parâmetros utilizados por terceiros em exigências universais, sem demonstração de sua necessidade no caso concreto.

A finalidade legal consiste em alcançar o público relevante com publicidade ampla, regular e verificável. Essa finalidade pode ser atendida por veículos com efetiva capilaridade, circulação comprovada e presença digital, ainda que não ostentem a maior tiragem nominal do mercado. “Grande circulação” não se confunde com “maior circulação”, nem autoriza a seleção do maior veículo possível quando outros periódicos também são aptos a realizar o objeto com eficiência e menor custo.

Como ensina, ainda, Modesto Carvalhosa, a “grande circulação” caracteriza-se mais pelo critério distributivo (abrangência geográfica) do que meramente pelo quantitativo. Se um jornal circula no Estado e cumpre o papel de informar o cidadão, a exigência de tiragem de 10.000 exemplares torna-se obstáculo meramente formal e restritivo.

A aferição da circulação deve considerar o conjunto funcional do veículo: periodicidade, distribuição, abrangência geográfica, acesso do público, versão digital, regularidade editorial e capacidade de veiculação dos atos oficiais. Reduzir todo esse conceito a um único número físico de exemplares significa substituir a avaliação material da publicidade por um corte quantitativo isolado.

A Lei nº 14.133/2021 exige, ademais, que a fase preparatória aborde as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. O art. 18 determina a definição motivada das condições do edital, e o seu § 1º, inciso V, prevê o levantamento de mercado e a justificativa técnica e econômica da solução escolhida. Tais exigências alcançam igualmente a contratação direta, cujo processo deve ser instruído com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, com o estudo técnico preliminar e o termo de referência, nos termos do art. 72, inciso I, da mesma lei.

No caso concreto, não há demonstração de por que o patamar adequado seria precisamente 10.000 exemplares. Ainda que se admita, em abstrato, que maior tiragem produz maior difusão, tal premissa é insuficiente para justificar o corte adotado. Também não foi indicada pesquisa do mercado editorial disponível, quantidade estimada de veículos capazes de atender ao corte, comparação de preços, impacto sobre a competitividade ou avaliação de alternativas menos restritivas. Os instrumentos tampouco demonstram que as demais exigências do próprio item 03 — versão digital, presença diária na internet, certificado digital de autenticidade e comercialização de assinaturas — seriam



insuficientes para assegurar a publicidade pretendida sem a imposição cumulativa do patamar numérico.

A ausência de motivação técnica torna-se ainda mais evidente quando o requisito é confrontado com a própria dimensão demográfica do Município de Pintópolis, sede da entidade contratante. Segundo os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Município possuía 7.084 habitantes no Censo de 2022 e população estimada de 7.228 habitantes em 2025¹.

A exigência de tiragem mínima de 10.000 exemplares corresponde, portanto, a aproximadamente 1,38 exemplar impresso por habitante do Município a cada edição, patamar que supera em mais de um terço a população total de Pintópolis.

É certo que o objeto prevê a publicação em jornal de grande circulação no Estado de Minas Gerais e que a distribuição dos exemplares não se limita aos habitantes do Município. Esse aspecto, contudo, não elimina a relevância do dado demográfico. Ao contrário, evidencia a necessidade de a Administração demonstrar qual é o público que efetivamente pretende alcançar, qual a área geográfica relevante para a divulgação de seus atos e de que maneira a tiragem de 10.000 exemplares seria necessária para atingir esse público.

A população municipal não constitui, isoladamente, parâmetro suficiente para definir a tiragem adequada. Todavia, representa indicador objetivo da escala da contratação e reforça a manifesta desproporção do patamar exigido, sem que tenha sido apresentado qualquer estudo sobre distribuição, público destinatário, alcance territorial, hábitos de leitura ou relação entre a quantidade de exemplares e a efetividade da publicidade pretendida.

Além disso, a mera impressão de determinado número de exemplares não comprova que estes sejam efetivamente distribuídos na região de interesse ou que alcancem o público relevante para os atos administrativos publicados. Um veículo com tiragem nominal superior pode possuir baixa penetração regional, ao passo que outro periódico, com tiragem inferior, pode apresentar distribuição mais direcionada, circulação regional consolidada e alcance digital significativamente mais efetivo, muitas vezes com custos menores.

O critério adotado, portanto, confunde volume de produção gráfica com circulação efetiva e alcance da informação. Sem demonstração técnica da correlação entre esses elementos, o corte de 10.000 exemplares não assegura, por si só, maior publicidade, mas produz efeito eliminatório objetivo sobre veículos potencialmente aptos a executar o objeto com eficiência e economicidade.

¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades e Estados: Pintópolis/MG. População no último censo: 7.084 pessoas, em 2022; população estimada: 7.228 pessoas, em 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/pintopolis.html>. Acesso em: 9 out. 2026.



A fixação de patamar elevado de tiragem reduz o universo de periódicos aptos a participar e favorece estruturas editoriais de maior porte, ainda que veículos com tiragem inferior disponham de circulação relevante, público consolidado e capacidade integral para publicar os atos da entidade. A consequência potencial é a concentração da disputa em poucos fornecedores e a diminuição da pressão competitiva sobre os preços.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabelece como objetivos do processo licitatório a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, o tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição. A busca pela proposta mais vantajosa não se confunde com a contratação do veículo de maior custo, maior abrangência territorial ou maior complexidade operacional, e deve ser interpretada de forma funcional, considerada a relação entre custo e benefício e a adequação da contratação à finalidade pública a ser atendida.

Essa desproporção revela-se ainda mais acentuada diante da reduzida expressão econômica do item 03, cujo valor estimado é de R\$ 2.520,00 (dois mil, quinhentos e vinte reais) para 40 (quarenta) centímetros por coluna ao longo de 12 (doze) meses. A imposição de tiragem mínima de 10.000 exemplares tende a elevar os custos da contratação e, sem demonstração de benefício proporcional, compromete simultaneamente a competitividade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

A restrição somente seria legítima se a Administração demonstrasse que a tiragem mínima de 10.000 exemplares é indispensável à execução do objeto e que nenhum critério menos gravoso poderia assegurar o mesmo resultado. Sem essa demonstração, a exigência deixa de funcionar como garantia de qualidade e passa a operar como barreira de entrada, com risco de excluir empresas plenamente aptas e de elevar artificialmente os custos da contratação.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas Estaduais orienta que a exigência de tiragem mínima deve estar estritamente vinculada à necessidade fática da divulgação e devidamente motivada nos estudos preliminares, sob pena de ilegalidade por violação à competitividade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Denúncia nº 1.058.770, advertiu que a fixação de critérios rígidos e padronizados para caracterização de “grande circulação” pode configurar restrição indevida à competitividade e potencial direcionamento do certame, especialmente quando tais exigências não se mostram tecnicamente necessárias ou proporcionalmente justificadas em relação ao objeto contratado.

Registre-se, ademais, que a adoção de critérios utilizados por tribunais, órgãos estaduais, outros Municípios ou entidades privadas não possui eficácia normativa geral. Cada contratação é autônoma e deve ser estruturada segundo o seu objeto, a realidade administrativa do ente, o público a ser alcançado, o mercado fornecedor disponível e a



estimativa de custos. A existência de editais que adotem 10.000 exemplares, 7.000 exemplares ou qualquer outro patamar apenas demonstra que diferentes entes realizaram escolhas próprias em contextos distintos, e tais números não se transformam em padrão legal obrigatório nem podem ser transportados automaticamente para a presente contratação sem análise da sua pertinência concreta.

Do mesmo modo, estudos, manifestações ou parâmetros elaborados por associações privadas podem servir como elementos informativos, mas não substituem a avaliação técnica da Administração nem possuem força para definir quem pode participar de uma contratação pública. Admitir o contrário equivaleria a transferir a particulares o poder de estabelecer requisitos eliminatórios em procedimento regido pela legalidade, pela impessoalidade e pela isonomia.

Ao exigir o número arbitrário de 10.000 exemplares, o edital alija do certame diversos jornais locais e regionais que possuem ampla penetração digital e física na localidade, além de possuírem o certificado de autenticidade exigido, e que cumprem plenamente o requisito de publicidade legal sem onerar excessivamente os cofres públicos.

A supressão do patamar rígido de 10.000 exemplares não significa eliminar critérios objetivos ou permitir a contratação de veículo sem circulação efetiva. É possível preservar a segurança jurídica e o julgamento objetivo mediante exigências funcionais diretamente relacionadas ao resultado esperado, tais como periodicidade regular, circulação comprovada, disponibilidade das versões impressa e digital, cumprimento dos prazos de publicação, fornecimento de comprovantes e demonstração objetiva do alcance do veículo.

A comprovação pode decorrer de conjunto documental idôneo, convergente e verificável, composto, conforme o caso, por declarações de impressão, notas fiscais, relatórios de distribuição, atestados de capacidade técnica, certidões de entidades representativas e relatórios de audiência digital. Esse modelo permite que a Administração examine a aptidão real do periódico sem instituir monopólio probatório e sem excluir previamente veículos por um único corte quantitativo, além de conciliar publicidade material, competitividade e economicidade, em conformidade com a finalidade do art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, a manutenção desta cláusula configura ato nulo por contrariar os arts. 5º, 9º, I, 'a' e 'c', e 11, da Lei nº 14.133/2021.

IV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

1. O recebimento e o conhecimento da presente impugnação, haja vista sua manifesta tempestividade e legitimidade;



2. No mérito, que seja julgada PROCEDENTE para determinar a alteração do item 03 do Termo de Referência (Anexo II), com a exclusão da exigência de tiragem mínima de 10.000 exemplares, por configurar restrição ilegal à livre concorrência, e a correspondente retificação da tabela de itens do Aviso, do item 9.1 do Termo de Referência e da cláusula 1.3 da Minuta de Contrato (Anexo III), que reproduzem a mesma exigência;

3. A consequente reabertura do prazo para apresentação de propostas, caso a alteração afete a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Caxambu, 09 de outubro de 2026.

KARLA
DANITZA
VELASQUEZ:5
4574986620

Assinado de forma
digital por KARLA
DANITZA
VELASQUEZ:5457498662
0
Dados: 2026.10.09
17:47:57 -03'00'

Karla Danitza Velasquez
Diretora/Presidente
Jornal Panorama LTDA-EPP