

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) / AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY – RJ**

Pregão Eletrônico nº 023/2026 – Registro de Preços

Processo Administrativo nº 11.299/2026

Objeto: contratação de empresa especializada para prestar serviços de comunicação institucional à Prefeitura de Paraty, abrangendo produção de conteúdo digital, audiovisuais, transmissões ao vivo e ferramentas de escuta ativa da população.

LUCAS PASTORE LAPORTE DE SOUZA, brasileiro, solteiro, advogado, portador da cédula de identidade nº 196.695, expedida pela OAB/RJ, inscrito no CPF sob o nº 143.419.527-90, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 14 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 14.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Estando a abertura designada para 09/10/2026, a presente impugnação, protocolada nesta data pelo endereço eletrônico indicado no item 14.3 (licitacao.paraty@hotmail.com), é tempestiva.

A resposta deverá ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura (art. 164, parágrafo único).

II. SÍNTESE DO CERTAME

A Prefeitura de Paraty instaurou pregão eletrônico, pelo critério de **menor preço global**, para registro de preços de um conjunto de serviços de comunicação institucional estimado em **R\$ 2.687.055,96 anuais**, reunidos em três "lotes" (produção audiovisual, plataforma de coleta e tratamento de dados, e produção de artes digitais), vedada a participação por lote (item 1.2 do Edital).

O instrumento convocatório, contudo, contém vícios que comprometem a sua legalidade, a formulação das propostas e o caráter competitivo do certame, conforme se demonstra.

III. DOS FUNDAMENTOS

III.1. Do vício de modalidade e de critério de julgamento: o objeto é serviço de comunicação institucional e digital sujeito ao art. 20-A da Lei nº 12.232/2010

O próprio Edital define o objeto como **"serviços de comunicação institucional"**. A Lei nº 14.356/2022 incluiu na Lei nº 12.232/2010 o art. 20-A, que dispõe:

"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."

E o art. 5º da mesma Lei determina que as licitações ali previstas adotem **"como obrigatórios os tipos 'melhor técnica' ou 'técnica e preço'".**

O Termo de Referência descreve, literalmente, as atividades alcançadas pelo § 1º do art. 20-A:

- **monitoramento e gestão de redes sociais:** "Interagir com o público nas redes, encaminhando demandas"; "Atendimento às interações públicas (comentários e mensagens inbox)"; "Monitoramento de menções espontâneas à Prefeitura ou a seus programas, com envio de alertas para a gestão"; respostas em até 6 horas úteis (Anexo I do TR, itens 2, 5 e 8);
- **produção de infográficos e conteúdo institucional:** Lote 3, item 4 ("Produção de infográfico") e todo o Lote 3 (artes para feed, stories, carrossel e banners web);
- **painéis interativos:** "Painel dinâmico de indicadores", "Dashboards customizáveis" e "gráficos interativos" (Anexo II do TR, item 3.2);
- **páginas eletrônicas:** exigência de "Webdesigner" na equipe e de "banner web institucional" (TR, item 5; Lote 3, item 5).

A ressalva feita no TR e na Cláusula Segunda, § 5º, da minuta contratual — de que não integram o objeto atividades de planejamento publicitário, criação de campanhas e compra de mídia — não afasta a incidência da lei. Essa ressalva trata apenas dos serviços de **publicidade** (art. 2º da Lei nº 12.232/2010), mas silencia sobre o **art. 20-A**, que alcança justamente os serviços de comunicação institucional e digital aqui licitados. Ademais, o TR prevê a execução de "campanhas temáticas" e "campanhas publicitárias (criadas pela Administração)", e o item 6 do Lote 1 é denominado "Produção de Vídeo Comercial", o que reforça a proximidade do objeto com o regime especial.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, aplica-se apenas **subsidiariamente** à Lei nº 12.232/2010 (art. 186). E o pregão é modalidade que admite exclusivamente os critérios de menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI), sendo incompatível com os tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço" exigidos por lei especial.

Trata-se de vício de origem, insanável por simples esclarecimento, que impõe a anulação do Edital e a sua republicação na modalidade e com o critério de julgamento legalmente exigidos.

III.2. Da indefinição do objeto: parcelas de escopo exigidas e não quantificadas nem precificadas

O Termo de Referência deve conter a definição precisa do objeto, com seus quantitativos, e as estimativas de valor (art. 6º, XXIII, "a" e "i", da Lei nº 14.133/2021). No caso, o TR impõe obrigações relevantes que **não correspondem a nenhum item da planilha** e, portanto, não têm quantidade nem preço de referência:

- **coleta presencial de opinião** em "unidades de saúde, escolas, centros culturais, entre outros", com "contratação e capacitação de equipe de campo", "urnas, tablets ou formulários impressos" (TR, Eixo 2; Anexo II, item 3.3) — sem indicação de número de pontos, de pesquisadores, de formulários ou de periodicidade. O único item do Lote 2 é a "Plataforma de Coleta e Gestão de Dados" (unidade mensal);
- **moderação e atendimento contínuo** das redes sociais, com prazo de resposta de até 6 horas úteis (Anexo I, itens 5 e 8), que é serviço contínuo e não se confunde com a produção de peças por unidade;
- **organização e digitalização do acervo audiovisual municipal** (TR, Eixo 3), sem dimensão do acervo;
- **plataforma de hospedagem e backup**, ferramentas de monitoramento com dashboards em tempo real e equipe de Webdesigner, Social Media, Redator, Produtor, Editor, Gestor Técnico e Pesquisadores de Campo (TR, item 5);
- **"pessoal técnico capacitado em tempo integral junto à secretaria contratante"** (TR, item 15; minuta, Cláusula Sexta), o que configura custo fixo de mão de obra, incompatível com a remuneração exclusivamente por peça entregue em sistema de registro de preços, no qual a Administração não se obriga a contratar (item 9.6 do Edital).

Há, ainda, divergências quantitativas internas: o Anexo I fala em 3 a 12 postagens diárias e o Anexo III em 1 a 10 vídeos diários de até 3 minutos, sem correspondência exata com as quantidades anuais da planilha. Além disso, a numeração e os títulos dos anexos do TR estão trocados: o item 17 do TR atribui ao Anexo I o Eixo "Produção de Conteúdo Audiovisual", enquanto o documento do Anexo I trata de "Produção Digital de Conteúdo", e o inverso ocorre com o Anexo III.

Sem a quantificação dessas obrigações, os licitantes não conseguem formular propostas em bases isonômicas: quem precificar o escopo oculto será preterido por quem o ignorar, e a Administração terá dificuldade para fiscalizar e exigir o que não mediu. Isso viola os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da vinculação ao edital (art. 5º), além de colocar em risco a exequibilidade da futura contratação.

III.3. Da garantia de proposta: identificação antecipada dos licitantes e finalidade declaradamente restritiva

Os itens 11.1 a 11.5 do Edital exigem que o comprovante da garantia de proposta (1% do valor estimado) seja **enviado por e-mail à própria Prefeitura** até o fim do prazo das propostas, e que o Pregoeiro ou a equipe de apoio emita um "Certificado de Garantia da Proposta" aos licitantes "pré-qualificados" **até duas horas antes da abertura**.

Esse procedimento faz com que a Administração saiba, antes da sessão, **quais empresas vão disputar**, anulando uma das principais salvaguardas do pregão eletrônico: o anonimato dos licitantes durante a disputa. Com isso, aumenta o risco de conluio, de desistências induzidas e de direcionamento. O Tribunal de Contas da União já assentou que é irregular a exigência de garantia em momento que "permite o conhecimento antecipado das empresas que efetivamente participarão do certame" (Acórdão nº 2.552/2017-Plenário; no mesmo sentido, Acórdão nº 447/2018-Plenário). Embora proferidos sob a Lei nº 8.666/1993, esses precedentes tratam do mesmo problema — a quebra do sigilo sobre quem participa —, que permanece relevante sob a Lei nº 14.133/2021, cujo art. 58 exige a comprovação da garantia "no momento da apresentação da proposta", e não uma pré-qualificação feita pelo próprio órgão por e-mail.

Mais grave: o item 19 do Termo de Referência declara, expressamente, que a garantia serve para **"limitar a participação de empresas com menor capacidade financeira"**. Trata-se de confissão de finalidade restritiva, vedada pelo art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021, que proíbe cláusulas que "comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório". Essa finalidade é ainda contraditória com a preferência a ME/EPP declarada no preâmbulo.

A restrição se agrava pela **cumulação** da garantia com capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado (item 8.3.4) e com três índices contábeis (item 8.3.3), o que se mostra desproporcional para um contrato de serviços de 12 meses.

III.4. Da aglutinação indevida de objetos distintos em lote único com menor preço global

O certame reúne, em adjudicação única, três mercados distintos: (i) produção audiovisual e transmissões ao vivo; (ii) plataforma de software de coleta de dados/business analytics, com pesquisa de campo; e (iii) design gráfico para redes sociais. São atividades exercidas por empresas de perfis diferentes e que podem ser executadas de forma independente.

A Lei nº 14.133/2021 consagra o parcelamento como regra nas licitações de serviços, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo ser considerado "o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado" (art. 47, II e § 1º, III). No registro de preços, o art. 82, § 1º, é ainda mais rigoroso:

"O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica [...]."

A justificativa do TR é genérica ("uniformidade da execução", "fragmentar a gestão") e não demonstra inviabilidade técnica nem vantagem econômica com dados. Ela chega a contradizer o próprio TR, que afirma que "esse modelo permite a contratação por lote e por demanda". Não há relação técnica que obrigue o mesmo fornecedor a operar uma plataforma de business analytics e produzir drones ou carrosséis. O entendimento consolidado na

Súmula nº 247 do TCU é no sentido da adjudicação por item ou lote sempre que o objeto for divisível sem prejuízo do conjunto.

III.5. Da exigência de estúdio próprio e da vedação de sublocação

O Anexo III do TR (item 6) exige que a contratada comprove possuir "estúdio próprio, com estrutura adequada para gravações, sonorização, iluminação, fundo infinito ou chroma key", vedando "a sublocação de estúdios, equipamentos ou estrutura técnica".

O art. 67, III, da Lei nº 14.133/2021 limita a exigência à "**indicação** do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e **disponíveis**", e não a comprovação de **propriedade**. Exigir estrutura própria antes da contratação impõe custo prévio desnecessário e afasta empresas plenamente capazes de executar o objeto com estrutura locada ou compartilhada, o que é vedado pela Súmula nº 272 do TCU ("é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quantitativos que incorram em custos desnecessários anteriormente à celebração do contrato").

A exigência também é incoerente com o próprio TR, cujo item 10 determina que a captação ocorrerá **majoritariamente nas dependências da Prefeitura** e em locais por ela indicados. Não há, nos autos disponibilizados, justificativa técnica para a essencialidade de estúdio próprio.

III.6. Da qualificação técnica genérica: ausência de definição das parcelas de maior relevância

O item 8.4 do Edital e o item 8 do TR exigem atestado "com a referência às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo", mas **não dizem quais são essas parcelas nem os quantitativos mínimos**. O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 restringe os atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, assim consideradas as de valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado, e o § 2º limita os quantitativos mínimos a até 50% dessas parcelas.

Sem essa definição, o julgamento da habilitação técnica fica sujeito à subjetividade do agente, em afronta ao julgamento objetivo. O item 21, "e", do TR ainda exige atestado de capacidade técnica "profissional", sem indicar o conselho profissional competente nem os profissionais a que se refere, o que torna a exigência inexequível na forma redigida.

III.7. Da qualificação econômico-financeira desproporcional e das contradições sobre recuperação judicial

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige que os índices sejam "**devidamente justificados no processo licitatório**" e o seu § 5º veda "a exigência de índices e valores não usualmente adotados". O item 8.3.3.1 do Edital justifica os índices afirmando tratar-se de "licitação vultosa e que pode ter longo prazo". A afirmação não corresponde ao certame: o valor estimado é de R\$ 2,69 milhões, muito aquém do patamar legal de contratação de grande vulto (art. 6º, XXII), e a vigência é de 12 meses.

O Índice de Endividamento exigido ($\text{passivo total} \div \text{patrimônio líquido} \leq 1$) é mais rigoroso do que os indicadores usualmente adotados, e somado a capital social ou PL de 10%

e à garantia de proposta, forma um conjunto que restringe a competição de forma desproporcional para um serviço de 12 meses.

Há, ainda, **contradição insanável** sobre empresas em recuperação judicial: o item 22.1.1 do TR proíbe a participação de empresas com recuperação judicial deferida, enquanto o item 22.1.2 do TR, o item 20, "d", do TR e o item 8.3.6 do Edital admitem sua participação mediante plano homologado. O licitante não sabe qual regra prevalecerá.

III.8. Das demais divergências entre Edital, Termo de Referência e minuta contratual

- **Prazo de pagamento:** TR, item 13, prevê pagamento até o 10º dia útil do mês subsequente; a minuta de contrato (Cláusula Quarta) prevê até 30 dias.
- **Fiscalização:** TR, item 14, atribui a fiscalização ao Departamento de Comunicação; a minuta (Cláusula Oitava, 8.3) a atribui a servidor da Secretaria Municipal de Administração.
- **Referência inexistente:** o Anexo VIII remete ao "item 13.4.5 alínea d do edital", que não existe.
- **Regularidade fiscal estadual:** o item 8.2.4 exige certidão negativa de ICMS de empresa prestadora de serviços sujeitos ao ISS, sem ressalva equivalente à do item 8.2.2. A exigência deve ser compatibilizada com o ramo de atividade do licitante (art. 68, II e III).
- **Canais de comunicação:** remessa de garantia, recursos e documentos de habilitação por e-mail de provedor gratuito ("via chat ou enviados via e-mail", item 8), em vez de exclusivamente pelo sistema. Isso compromete a rastreabilidade, a segurança e a publicidade dos atos.

A regra do item 15.9 ("prevalecerá as deste Edital") não resolve essas divergências, porque várias delas envolvem obrigações previstas apenas no TR ou apenas na minuta.

III.9. Da necessidade de publicidade dos estudos que fundamentam o certame

O TR (item 22.3 e 22.6) remete a justificativas "detalhadas no estudo técnico preliminar", e a planilha estimativa não vem acompanhada da pesquisa de preços que lhe deu origem (art. 23 da Lei nº 14.133/2021). Esses documentos não constam dos arquivos disponibilizados aos interessados, o que impede o controle da estimativa. O controle é especialmente relevante em itens de alto valor unitário, como a transmissão ao vivo (R\$ 5.513,33/diária; R\$ 661.599,60/ano) e o vídeo comercial de até 90 segundos (R\$ 24.033,33/unidade).

IV. DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

Os vícios apontados — especialmente o de modalidade e critério de julgamento (III.1) e o de indefinição do objeto (III.2) — atingem a própria formulação das propostas. Manter a sessão de 09/10/2026 levaria à prática de atos nulos, com risco de dano ao erário e aos licitantes. Requer-se, por isso, a atribuição de efeito suspensivo a esta impugnação, nos termos do item 14.5 do Edital.

V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

- a) o recebimento e o conhecimento desta impugnação, por tempestiva;
- b) a atribuição de efeito suspensivo, com a suspensão da sessão pública designada para 09/10/2026;
- c) no mérito, o seu **acolhimento**, com a **anulação do Edital** e a instauração de novo certame na modalidade e com o critério de julgamento ("melhor técnica" ou "técnica e preço") exigidos pelos arts. 5º e 20-A da Lei nº 12.232/2010;
- d) subsidiariamente, caso assim não se entenda, a retificação do Edital e do Termo de Referência para:
 - i. quantificar e precificar todas as obrigações hoje não previstas na planilha (coleta presencial, moderação, acervo, hospedagem, equipe em tempo integral), ou excluí-las do escopo, e sanar as divergências quantitativas e de numeração dos anexos;
 - ii. excluir a garantia de proposta ou, no mínimo, eliminar o envio do comprovante por e-mail ao órgão e a emissão prévia de "Certificado de Garantia", preservando o sigilo dos participantes, e suprimir a justificativa de "limitar a participação de empresas com menor capacidade financeira";
 - iii. adotar a adjudicação por lote, ou justificar concretamente, com dados, a inviabilidade técnica e a vantagem econômica da adjudicação global, nos termos do art. 82, § 1º;
 - iv. substituir a exigência de estúdio próprio e a vedação de sublocação pela simples indicação de instalações e aparelhamento disponíveis (art. 67, III);
 - v. definir objetivamente as parcelas de maior relevância e os quantitativos mínimos dos atestados (art. 67, §§ 1º e 2º);
 - vi. justificar tecnicamente, ou readequar, os índices econômico-financeiros, e afastar a cumulação de exigências financeiras;
 - vii. compatibilizar as regras sobre recuperação judicial, prazo de pagamento, fiscalização, regularidade fiscal estadual e canais de envio de documentos;
- e) a disponibilização integral do Estudo Técnico Preliminar, da pesquisa de preços e do mapa comparativo que fundamentaram o valor estimado;
- f) a republicação do Edital com reabertura integral do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que as alterações afetam a formulação das propostas;
- g) a resposta motivada, com divulgação em sítio eletrônico oficial no prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, e o envio da decisão ao e-mail da Impugnante.

A Impugnante registra que, mantidas as irregularidades, se reserva o direito de representar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, e de adotar as medidas judiciais cabíveis.

Nestes termos,
pede deferimento.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2026.

LUCAS PASTORE
LAPORTE DE

SOUZA:14341952790

Assinado de forma digital por
LUCAS PASTORE LAPORTE DE
SOUZA:14341952790
Dados: 2026.09.29 21:39:22
-03'00'

LUCAS PASTORE LAPORTE DE SOUZA
OAB/RJ nº 196.695