



# Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



## ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

EDITAL 009/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 006/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI Nº 3520400.427.00001550/2024-81

**OBJETO:** Registro de preços visando prestação de serviços de arbitragem esportiva.

### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **ABRALEGAL** – Associação Brasileira das Agências e Veículos Especializados em Publicidade Legal, devidamente inscrita no CNPJ sob o n. 46.628.474/0001-83, com sede na Avenida Paulista, n. 37, sala 436, Bairro Bela Vista, São Paulo/SP. Foram preenchidos, pelo impugnante, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, com fundamento na Lei na Lei Federal nº 14.133/201:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

### 2. DA ALEGAÇÃO DA IMPUGNANTE

A impugnante ABRALEGAL – Associação Brasileira das Agências e Veículos Especializados em Publicidade Legal, alega que o presente certame está eivado de vício de necessária reparação, pois da forma como está sendo tramitado, sem o devido cumprimento e obediência à legislação, lhe dá característica OMISSÃO pela falta de publicação do respectivo EXTRATO DE EDITAL.

Menciona que ao **compulsar o edital que norteou o Pregão n. 19/2024** - chamou especial atenção a grave omissão NO MOMENTO DA DIVULGAÇÃO/PUBLICAÇÃO DO EDITAL, eis que não foi realizada a devida publicidade em JORNAL DIÁRIO DE GRANDE CIRCULAÇÃO.

Esclarece que A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI N. 14.133/2021) MANTEVE A OBRIGATORIEDADE DAS PUBLICAÇÕES EM JORNAIS, lembrando que o CONGRESSO NACIONAL derrubou dois vetos presidenciais que recaíram sobre a



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



publicidade dos processos licitatórios e REAFIRMOU A OBRIGATORIEDADE DE PUBLICAÇÃO DOS AVISOS DE LICITAÇÃO EM DIÁRIOS OFICIAIS E JORNAIS DIÁRIOS DE GRANDE CIRCULAÇÃO NO ESTADO, que as publicações dos extratos de editais de licitações continuam obrigatórias. O §1º do art. 54 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabelece que os entes federativos devem publicar extratos de seus editais de licitação em **dois meios**: em diários oficiais (a escolha dependerá da origem da verba) e em jornais diários de grande circulação. Explica-se: A cabeça do art. 54 manda publicar no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, e ao passo que a segunda parte do §1º estabelece que, se entes federativos estiverem reunidos em consórcio, devem publicar o extrato no diário oficial do ente de maior nível entre eles e, também, em jornal diário de grande circulação.

Alega que a terceira parte do §1º é conclusiva e até mesmo redundante, ao afirmar que, em ambos os casos, entes federativos, **individualmente** ou reunidos em consórcio, devem publicar esses mesmos extratos de edital em diários oficiais e, cumulativamente, em jornais de grande circulação.

Afirma que a Nova Lei de Licitações estabelece a ampla divulgação como premissa básica para garantir transparência e competitividade, é fundamental que a esta municipalidade determine a publicação do extrato de edital em veículos de comunicação de maior abrangência, como jornais de grande circulação estadual **ou nacional**, capazes de atingir um público mais amplo. Destaca-se, o entendimento doutrinário já no âmbito da Nova Lei de Licitações:

Em relação à divulgação do jornal de grande circulação, a Lei impõe apenas que se trate de um periódico com circulação diária. Não há, como fazia a Lei n. 8.666/1993 (art. 21, III), a exigência de que se trate de um jornal de grande circulação no estado da federação e, se houver, no município. A NLLCA refere-se apenas a “jornal diário de grande circulação”. **Não há também uma definição precisa do que seja a “grande circulação”, mas deve a Administração optar pelo jornal que possa dar a maior divulgação possível**, considerando o público que se deseja alcançar. É preciso observar, ainda, que não há um limiar pecuniário para o qual se exija tal publicação. Qualquer licitação, de valor baixo ou alto, vai requerer a publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação. (OLIVEIRA, 2023)

No mesmo sentido (de ampliar a publicidade) são as orientações constantes na cartilha divulgada pela ANJ (Associação Nacional de Jornais<sup>1</sup>):

<sup>1</sup>Cartilha disponível em: <https://www.anj.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Publicidade-Legal-Nova-Lei-de-Licitacoes-2024-edjan24.pdf> Acesso em: 04/11/2024.



PODER PÚBLICO  
LEI N.º 14.133/21

## Regras obrigatórias para as publicações dos Avisos de Licitações

### LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS DA UNIÃO

1)



Inteiro Teor do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)



Extrato do edital no Diário Oficial da União (DOU)



Extrato do edital no Jornal Diário de Grande Circulação no Estado ou Nacional

**Atenção:** Utiliza-se o critério acima sempre que o órgão licitante se valer da utilização de recursos da União, decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasses (IN SEGES 73/22, art. 14 e Parágrafo único; IN SEGES MGI n.º 02/23, art. 15, Parágrafo único).

### LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS DO ESTADO

2)



Inteiro Teor do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)



Extrato do edital no Diário Oficial do Estado (DOE)



Extrato do edital no Jornal Diário de Grande Circulação no Estado ou Nacional

**Atenção:** O critério acima será observado sempre que o órgão licitante se valer da utilização de recursos provenientes do estado, decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasses (verificar legislação de cada estado sobre o tema).

### LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS PRÓPRIOS (DO MUNICÍPIO)

3)



Inteiro Teor do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)



Extrato do edital no Diário Oficial do Município (DOM)



Extrato do edital no Jornal Diário de Grande Circulação no Estado ou Nacional

**Atenção:** O critério acima deverá ser observado sempre que o órgão licitante se valer da utilização de recursos próprios (verificar a legislação de cada município sobre o tema).

**Observação:** Municípios com até 20 mil habitantes terão até 2027 para publicar o inteiro teor do edital no PNCP, mas as publicações dos extratos dos editais em jornais oficiais e privados são obrigatórias, mesmo que o município não tenha adotado o PNCP.

Chamamos a atenção dos administradores públicos para o que dispõe a **LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei n.º 14.230/21)**, que é categórica ao incluir, no rol de condutas censuráveis, a negativa de publicidade:

Art. 11. **Constitui ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

IV - **negar publicidade aos atos oficiais**, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do estado ou de outras hipóteses instituídas em lei.

7



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



Ao final pede pela **SUSPENSÃO DO PRESENTE PROCESSO LICITATÓRIO** com o fim de que seja ordenada a publicidade legal do Edital de acordo com o regramento legal (incluindo a publicação do extrato de edital em jornal diário de grande circulação no Estado).

### 3. DO MÉRITO

Consoante lição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, não havendo, na Administração Pública, liberdade nem vontade pessoal.

Assim, vale dizer: enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei, expressamente, autoriza.

Com efeito, de acordo com os ditames constitucionais em vigor, para o particular vale a regra de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, II, Constituição Federal de 1988), já para a Administração Pública, toda e qualquer ação que se pretenda praticar deve estar fundamentada no sistema legal (artigo 37, caput, Constituição Federal de 1988).

Acerca do princípio da legalidade, Matheus Carvalho explica:

Com efeito, o administrador público somente pode atuar conforme determina a lei, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas – desde o próprio texto constitucional até as leis ordinárias, complementares e delegadas. É a garantia de que todos os conflitos sejam solucionados pela lei, não podendo o agente estatal praticar condutas que considere devidas, sem que haja embasamento legal específico. Dessa forma, pode-se estabelecer que, no Direito Administrativo, se aplica o princípio da Subordinação à lei. Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima<sup>3</sup>.

No presente caso, o impugnante suscita o seguinte ponto:

a) omissão NO MOMENTO DA DIVULGAÇÃO/PUBLICAÇÃO DO EDITAL, eis que não foi realizada a devida publicidade em JORNAL DIÁRIO DE GRANDE CIRCULAÇÃO.

Acerca do item supramencionado, tem-se que que a Lei nº 14.133/2021 estipula que é obrigatória a publicação do extrato do edital em jornal de grande circulação (art. 54, §1º), sem distinguir ou informar se a circulação seria municipal, regional ou nacional, como fazia o art. 21, III da Lei 8.666/93.

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 89.

<sup>3</sup> Manual de Direito Administrativo. Salvador-BA: Editora jusPODIVM, 5º ed. 2018. P.67.



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



Dessa forma, considerando a grande diferença de preço nas publicações apenas no Estado versus as publicações em âmbito Nacional, bem como o fato dos certames já serem publicados no PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas), optamos pela adoção da publicação em jornal de grande circulação no âmbito do Estado de São Paulo, em razão dos princípios do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade insculpidos no art. 5º da nova Lei de Licitações.

A definição de jornal de grande circulação no Estado de São Paulo, periódico que tem ampla circulação no território do Estado, ou seja, um periódico bastante aceito e consumido pela população, que atinja quase todos os Municípios, senão todos.

A Lei de Licitações não estabelece que o jornal deve ser físico. A doutrina é bastante consolidada no sentido de que a publicação legal pode ocorrer em jornal eletrônico.

O objetivo da publicação legal é divulgar o certame para o maior número possível de licitantes. Nesse viés, o jornal eletrônico é mais eficaz do que o impresso, em razão da possibilidade de pesquisa de licitações por meio de buscadores, como o Google. Ainda, são muito utilizados por licitantes robôs para pesquisa de editais, que identificam na internet editais que sejam de interesse do respectivo licitante.

Quando da edição da Lei nº 8.666/1993, que determinou inicialmente, no seu art. 21, a publicação de aviso de licitações em jornal de grande circulação, somente o jornal físico poderia atender a tal exigência legal, haja vista a inexistência, à época, de jornais eletrônicos.

Por conta do cenário vivenciado por várias décadas, onde havia-se tão-somente jornal físico, construiu-se o entendimento de que, a grande circulação seria medida com base na tiragem, somada à efetiva circulação e disponibilidade.

O STJ – Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 41969-7/DF, rel. Min. Costa Leite, se posicionou exatamente nesse sentido: **“A quantificação da circulação de um jornal**, para definir se ela é grande, média ou pequena, **repousa, em princípio, em um dado numérico, que é a sua tiragem, o número de exemplares impressos a cada dia**, algo distinto da perenidade ou longevidade do diário, de serem seus leitores assinantes ou adquirentes avulsos do periódico, e mesmo do seu público-alvo situar-se ou não no meio empresarial, dados incapazes, por si sós, de autorizar seja um órgão da imprensa qualificado como de grande circulação.” (destacamos)

No entanto, não se pode desconsiderar a evolução tecnológica vivenciada no País nos últimos anos, a qual, inclusive, já era sinalizada por Marçal Justen Filho ao indicar



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



que, com o tempo, a publicação em jornal de grande circulação seria objeto de substituição pela divulgação eletrônica:

“O conceito de ‘grande circulação’ é avaliado em vista do número de exemplares da edição física do jornal. Essa é uma característica que tende a ser superada em vista da evolução tecnológica. A generalidade dos jornais apresenta versões físicas e digitais e a circunstâncias tendem a eliminar a relevância daquelas primeiras. O grande problema é que, na versão digital, os avisos de licitação são de visualização mais difícil. Portanto, pode-se estimar que a alteração das características da vida social conduzirá, num momento futuro, à eliminação da exigência da publicação do aviso em jornais comuns. **Será muito mais eficiente a divulgação dos avisos de licitação em sítios eletrônicos especializados, que permitem aos possíveis interessados o conhecimento muito mais preciso quanto à existência de licitações.**” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016. 14, 1 Mb; PDF – 2. edição e-book baseada na 17 ed. impressa. Destacamos.)

**A nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021 se insere nesse cenário de evolução tecnológica.** E é sob essa perspectiva que o dispositivo que determina a publicação em jornal diário de grande circulação havia sido objeto de veto quando da sanção presidencial da referida lei, pelos seguintes fundamentos:

A determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público por ser uma medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em “**sítio eletrônico oficial**” atende ao princípio constitucional da publicidade. Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas.

No entanto, como é sabido, o Congresso derrubou esse veto, retomando a obrigatoriedade de os entes publicarem o extrato no **Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação**.

Embora haja a obrigatoriedade de divulgar o aviso de licitação em jornal de grande circulação, por força do disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 14.133/2021, o conceito de jornal de grande circulação não está atrelado unicamente ao formato físico da mídia, vale dizer, impresso, sendo plenamente aceitável para o atendimento da norma a publicação em jornal eletrônico, desde que a divulgação seja de grande alcance e possibilite o amplo acesso pelos interessados, de modo a não violar o caráter competitivo da licitação.

Dentro desse propósito, não pode ser ignorada a opção do legislador da Lei nº 14.133/21 em privilegiar, de maneira muito clara, o uso de recursos da tecnologia como



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



instrumentos de divulgação oficial acerca da realização de licitações públicas. Tanto é assim que um dos veículos de publicação obrigatória é justamente o PNCP, concebido como um sítio eletrônico dirigido a promover a divulgação dos atos praticados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 (art. 174 e seguintes). Some-se a isso que boa parte dos Diários Oficiais mencionados no art. 54, § 1º, nos quais também é obrigatória a divulgação do aviso de licitação, igualmente não possuem versões físicas, mas apenas digitais.

Portanto, em atenção à finalidade da norma, e eficácia pertinente, entende-se que o jornal diário de grande circulação a que alude o art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/21 **não se restringe apenas aos periódicos físicos**, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos, **desde que de amplo acesso, disponibilizados ao público em geral:**

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal **ou do Município**, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

A nona Lei de Licitações em seu art. 175, § 2º esclarece que ATÉ o dia 31 de dezembro de 2023 é obrigatório as divulgações dos extratos dos editais:

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no [art. 174 desta Lei](#), os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2023, os Municípios deverão realizar divulgação complementar de suas contratações mediante publicação de extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação local. ([Promulgação partes vetadas](#))

Como a própria impugnante nos esclarece sobre a obrigatoriedade das publicações:

PODER PÚBLICO  
LEI N.º 14.133/21

Regras obrigatórias para as publicações dos Avisos de Licitações



## Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ilhabela

Rua Prefeito Mariano Procópio de Araújo Carvalho, 86 – Perequê – CEP 11633-074  
Estado de São Paulo – Brasil – Fone/FAX (12) 3896-9200 - CNPJ 46.482.865/0001-32  
HOME PAGE – <http://www.ilhabela.sp.gov.br>



### LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS PRÓPRIOS (DO MUNICÍPIO)

3)



Inteiro Teor do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)



Extrato do edital no Diário Oficial do Município (DOM)



Extrato do edital no Jornal Diário de Grande Circulação no Estado ou Nacional

Do extrato publicado nos Jornais:

**PNCP:**

<https://pncp.gov.br/app/editais/46482865000132/2025/34>.

**DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO:** <https://www.ilhabela.sp.gov.br/portal/diario-oficial/ver/3248>

**JORNAL DIÁRIO DE GRANDE CIRCULAÇÃO – podendo ser no ESTADO OU NACIONAL:** DOE (Diário Oficial do Estado de São Paulo):

<https://doe.sp.gov.br/municipios/ilhabela/aviso-de-licitacoes-202502043123519862948>

**SITE OFICIAL:**

[https://www.ilhabela.sp.gov.br/editais/006\\_2025\\_-\\_rp\\_serviCo\\_de\\_arbitragem\\_29115737.pdf](https://www.ilhabela.sp.gov.br/editais/006_2025_-_rp_serviCo_de_arbitragem_29115737.pdf)

E ainda é divulgado no quadro de avisos na sala do Departamento de Licitações e no Átrio do Paço Municipal.

#### 4. DA DECISÃO

Ante o exposto, com base nas informações do processo, comprovações do atendimento CAPÍTULO III da Lei Federal nº 14.133/2021 da Divulgação do Edital de Licitação, DECIDO, à luz do objeto licitado e da conformidade das condições editalícias, conhecer da presente impugnação para no mérito NEGAR-LHE provimento.

Ilhabela, 05 de fevereiro de 2025.

Renato de Oliveira Calado  
Departamento de Licitações