



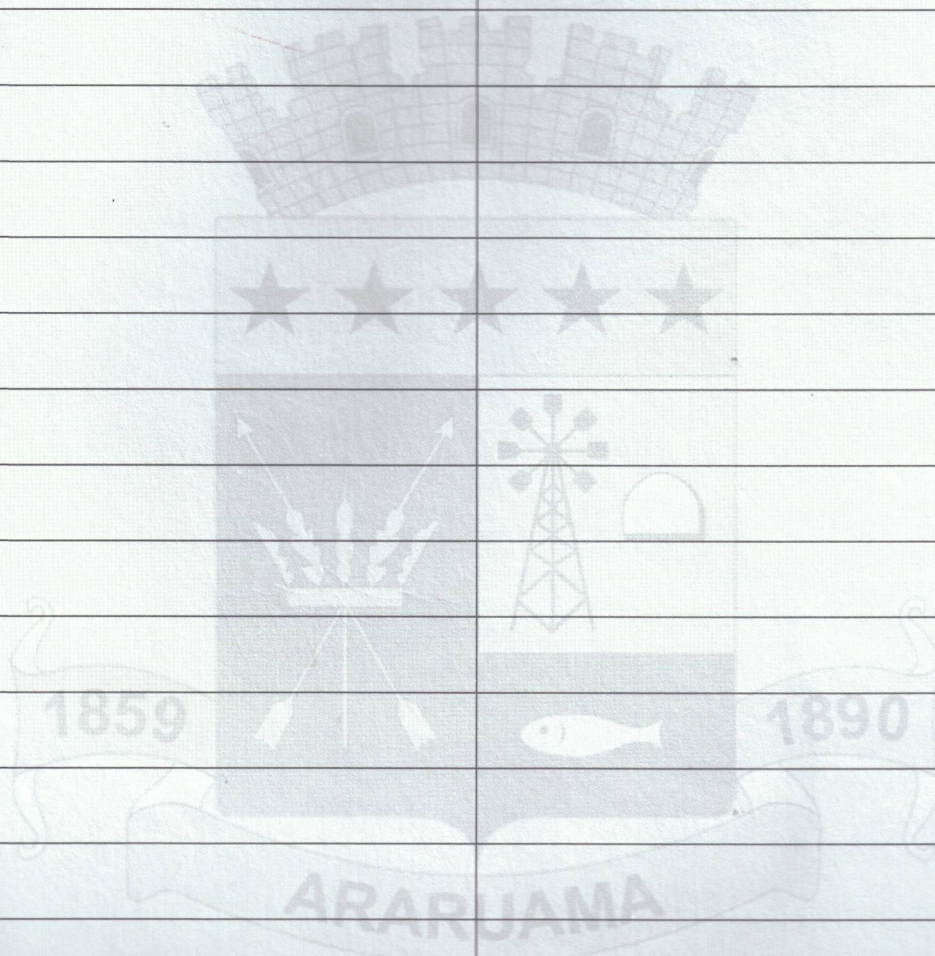
Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA

PROTOCOLO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROTOCOLO MUNICIPAL
Nº:19756 /9 / 2026
DATA: 16/09/2026- 10:51:07
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO
REQ: RHAJ CONSULTORIA LTDA
SENHA: 21D1AT9

Camli





R H A J

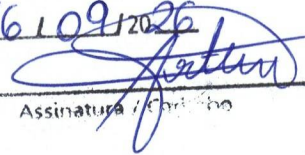
CONSULTORIA

Cabo Frio/RJ, 15 de setembro de 2026.

À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
SECRETARIA EXECUTIVA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA/RJ

Ref.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL — CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 001/2026 —
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 28546/2025 — OBJETO: contratação de empresa
especializada em serviços de comunicação digital.

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCESSO SOB Nº 49756
FLS. Nº 02
EM 16/09/2026

Assinatura / Carlos Roberto

I. DA QUALIFICAÇÃO E DA LEGITIMIDADE

RHAJ CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 35.257.910/0001-39, com sede na Rua Elpídio Barbosa dos Santos, nº 30, CEP 28.906-115, Cabo Frio/RJ, neste ato representada por sua sócia administradora, Rebecca Holanda Amorim Jansen Cabo, vem, respeitosamente, à presença desta Comissão Permanente de Licitação, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL da Concorrência Presencial nº 001/2026, Processo Administrativo nº 28546/2025, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

A legitimidade da Impugnante para o presente ato prescinde de qualquer demonstração de interesse específico na disputa, uma vez que o art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 confere a qualquer pessoa, física ou jurídica, parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da referida Lei.

II. DA TEMPESTIVIDADE

A sessão pública do certame está agendada para o dia 18 de setembro de 2026, às 10h00min. Nos termos do item 16.1 do Edital e do art. 164, caput, da Lei nº 14.133/2021, a impugnação deve ser protocolada até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública. O presente pedido é protocolado tempestivamente, com prazo considerável de antecedência em relação ao termo final, o que permite à

Administração o pleno saneamento dos vícios apontados sem necessidade de qualquer dilação excepcional de prazo.

III. SÍNTESE DOS FATOS

O Município de Araruama/RJ, por meio da Superintendência de Comunicação, deflagrou a Concorrência Presencial nº 001/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de comunicação digital (criação, desenvolvimento, gestão e convergência de conteúdos e mídias digitais), com valor total estimado de R\$ 10.810.456,44 (dez milhões, oitocentos e dez mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), critério de julgamento por Melhor Técnica, modo de disputa fechado, forma presencial e execução em item único, com vigência inicial de 12 (doze) meses.

Da análise integral do Edital e de seus seis Anexos — Termo de Referência (Anexo I), Diretrizes para Apresentação e Julgamento das Propostas Técnicas (Anexo II), Minuta de Contrato (Anexo III), Diretrizes para Apresentação da Proposta de Preços (Anexo IV), Modelo de Proposta de Preços (Anexo V) e Briefing (também identificado como Anexo V/VI, conforme abaixo demonstrado) —, constatam-se vícios que comprometem a regularidade do certame, a seguir demonstrados.

IV. DOS FUNDAMENTOS

IV.1. Disponibilização tardia do Apêndice I — Catálogo de Produtos e Serviços Essenciais — sem republicação do Edital nem reabertura do prazo legal

O Termo de Referência (Anexo I) e os demais Anexos do Edital fazem referência expressa e reiterada a um "Apêndice I — Catálogo de Produtos e Serviços Essenciais", que conteria — segundo o próprio Edital — o detalhamento pormenorizado de cada produto e serviço (título, descritivo, entregas, critérios de avaliação, complexidade e prazos), bem como os PREÇOS UNITÁRIOS MÁXIMOS de cada item, sobre os quais incidirá o desconto linear ofertado pelas licitantes na Proposta de Preços.

Tal documento é citado, no mínimo, nos itens 8.9, 8.10 e 26.1, "a", do Termo de Referência; no item 1.3.4.1 do Anexo II; nas Cláusulas Segunda (itens 2.4, 2.5 e 2.6) e Oitava (item 8.1, "b") do Anexo III — Minuta de Contrato; nos itens 1.2 a 1.4 e 2.4, "a", do Anexo IV; e no corpo do Modelo de Proposta de Preços (Anexo V), que exige da licitante a oferta de um "percentual de desconto... incidente de forma linear sobre os valores elencados na

Planilha de Estimativa Anual de Execução e Preços Unitários dos Produtos e Serviços Essenciais, constante do Apêndice I do Anexo I do Edital".

Ocorre que o referido Apêndice I não constava do instrumento convocatório publicado originalmente em 30 de julho de 2026 (data de publicação do Edital, conforme sua própria capa), tampouco das 75 (setenta e cinco) páginas do pacote então disponibilizado às licitantes. O documento só veio a ser disponibilizado, isoladamente, no sítio eletrônico oficial da licitação, em 11 de agosto de 2026 — DOZE DIAS após a publicação do Edital —, sem que a Administração tenha procedido à republicação formal do instrumento convocatório ou à reabertura do prazo legalmente exigido.

Essa disponibilização isolada e informal viola o art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual "eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais", ressalvada apenas a hipótese em que "a alteração não comprometer a formulação das propostas" — o que manifestamente não é o caso de documento que fixa os PREÇOS UNITÁRIOS MÁXIMOS de todos os itens do objeto e que integra, por expressa remissão do próprio Edital, o orçamento do Plano de Implementação pontuável na Proposta Técnica. Ao inserir documento dessa envergadura por mera publicação avulsa, sem aviso formal equivalente ao da publicação original do Edital, a Administração incorreu em vício de procedimento insanável por simples decurso de tempo, independentemente do lapso remanescente até a sessão pública.

Durante os doze primeiros dias do prazo de preparação de propostas — de 30/07/2026 a 11/08/2026 —, a ausência do documento impediu, objetivamente:

- (i) o conhecimento, desde a publicação do Edital, do escopo detalhado e individualizado do objeto licitado, em contrariedade ao dever de definição precisa e suficiente do objeto (art. 6º, XXIII, e art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021);
- (ii) o início tempestivo da elaboração da Proposta de Preços com precisão, uma vez que o teto de preço unitário por item — parâmetro expresso de desclassificação (Anexo IV, item 2.4, "a") — permaneceu desconhecido das licitantes por todo esse período;
- (iii) o início tempestivo da elaboração do orçamento do Plano de Implementação, quesito integrante e pontuável da Proposta Técnica (Anexo II, itens 1.3.4.1 e 2.2.1.4), cuja nota mínima condiciona a própria classificação da licitante (Anexo II, item 2.5); e



(iv) o exercício tempestivo do controle social e da fiscalização por terceiros interessados sobre a composição de custos do valor estimado de R\$ 10.810.456,44, em violação ao art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que exige orçamento estimado detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

Ainda que o documento tenha passado a constar do sítio eletrônico da licitação a partir de 11/08/2026, o vício de procedimento persiste até o presente momento: a Administração jamais republicou formalmente o Edital, nem reabriu os prazos legalmente exigidos pelo art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, de modo que a irregularidade no processamento do certame subsiste, independentemente da efetiva disponibilização posterior do conteúdo.

Trata-se de violação direta e objetiva ao princípio da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), na medida em que o próprio Edital impôs às licitantes, desde sua publicação, o cumprimento de exigências fundadas em documento que a Administração só disponibilizou doze dias depois, e ainda assim sem observar as formalidades de republicação exigidas pelo art. 55, §1º, da mesma Lei, gerando prejuízo concreto e não presumido à ampla e igualitária participação no certame.

A existência e a utilidade prática desse documento não são hipotéticas: o próprio modelo federal de que o Edital de Araruama extraiu, quase literalmente, a descrição do objeto e a fundamentação jurídica do critério de julgamento — a Concorrência nº 90.001/2025 do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) — traz, em seu Termo de Referência, catálogo detalhado e público de produtos e serviços essenciais (Anexo A), com mais de trinta itens especificados por título, descritivo, complexidade, prazo de entrega e **valor unitário individualizado** (ex.: "Atendimento de Demandas" a R\$ 18.341,67/mês; "Criação de infográfico... com Complexidade Baixa" a R\$ 2.968,17/unidade; "Vídeo Animação com Complexidade Baixa" a R\$ 12.858,00/unidade). A comparação demonstra, de forma insofismável, que a existência de um catálogo de preços unitários detalhado não é praxe dispensável ou meramente burocrática, mas elemento estrutural indispensável do próprio modelo que a Administração de Araruama declara seguir — e que, no caso concreto, só veio a ser disponibilizado doze dias após a publicação do Edital, e ainda assim sem a republicação formal do instrumento convocatório.

Padrão semelhante de deficiência documental repete-se, de forma ainda mais grave, quanto à memória de cálculo do próprio valor estimado — neste caso, sem que sequer



se tenha notícia de disponibilização tardia: o item 12.1 do Termo de Referência informa que o valor máximo de R\$ 10.810.456,44 foi apurado "conforme pesquisa de preços realizada pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Araruama e consolidada na respectiva Nota Técnica de formação de preços" — documento que, tal como o Apêndice I, é citado como existente, mas jamais disponibilizado às licitantes ou juntado ao Edital, impedindo qualquer aferição objetiva da compatibilidade do valor estimado com os preços de mercado, em contrariedade ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

IV.2. Divergência insanável entre os valores estimados constantes do Edital e de seus próprios Anexos

O Edital, em sua capa e nos itens 4.3 e 12.1 do Termo de Referência, fixa expressamente o valor estimado da contratação em R\$ 10.810.456,44 (dez milhões, oitocentos e dez mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e quarenta e quatro centavos).

Todavia, o item 14.2 do próprio Termo de Referência, a Cláusula Quarta (item 4.1) do Anexo III — Minuta de Contrato e o item 2.4, "b", do Anexo IV — Diretrizes para Apresentação da Proposta de Preços fixam, de forma reiterada, valor diverso: R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

A divergência não é meramente formal: o item 2.4, "b", do Anexo IV estabelece expressamente que será DESCLASSIFICADA a Proposta de Preços que "apresentar valor global superior ao estimado (R\$ 10.000.000,00)" — ou seja, o próprio critério objetivo de desclassificação das propostas de preço está fixado em parâmetro monetário distinto do valor estimado oficial da contratação, gerando insegurança jurídica quanto ao limite efetivamente aplicável ao julgamento das propostas.

Tal contradição viola o princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), bem como o dever de definição unívoca do orçamento estimado da contratação (art. 23 da Lei nº 14.133/2021), impondo-se a correção e a unificação do valor estimado em todas as peças que compõem o instrumento convocatório.

A insegurança documental ora apontada não é fato isolado — é padrão sistêmico que se repete em praticamente todas as peças do instrumento convocatório, e que, por si só, já revela o grau de descuido com que o Edital foi editado a partir de modelo pretérito, sem a mínima revisão de compatibilização: (a) a Cláusula Primeira, item 1.2, "a", e o cabeçalho do Anexo III — Minuta de Contrato referem-se ao "Edital da Concorrência Pública nº

01/2025" e a "CONTRATO Nº XX/2025", em frontal desacordo com a modalidade e a numeração corretas do certame (Concorrência Presencial nº 001/2026, Processo nº 28546/2025); (b) o cabeçalho do Anexo V — Modelo de Proposta de Preços reproduz o mesmo equívoco ("Concorrência nº XX/2025"); (c) o item 23.19.6 do Edital denomina o Briefing de "Anexo VI", enquanto o próprio documento apresenta o cabeçalho "ANEXO V" — nomenclatura já utilizada, no mesmo instrumento, para o Modelo de Proposta de Preços; e (d), de maior gravidade ainda, a Cláusula Oitava, item 8.7, do Anexo III — Minuta de Contrato condiciona o reembolso de despesas com diárias e passagens, limitado a 5% do valor do contrato, ao "rito definido no Termo de Referência (item 5.5)" — item que, simplesmente, NÃO EXISTE: o item 5 do Termo de Referência esgota-se no subitem 5.3, tratando de matéria inteiramente distinta (inaplicabilidade de fornecimento de TIC pela Contratante), sem qualquer menção a diárias, passagens ou deslocamentos em toda a extensão do documento.

Não se trata, portanto, de erro material isolado e tolerável, mas de instrumento convocatório que, em pontos essenciais ao equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação, remete a conteúdo inexistente ou objetivamente contraditório entre si. A reiteração dos vícios em documentos diversos (Edital, Termo de Referência e três de seus cinco Anexos) afasta a hipótese de mero lapso isolado e revela insegurança jurídica generalizada quanto ao próprio conteúdo do que se pretende licitar, circunstância que, por si só, já justificaria a suspensão do certame até a integral revisão e consolidação do instrumento.

IV.3. Exigência de qualificação técnico-operacional que abrange a totalidade do objeto — e não parcela de maior relevância — e critério de tempo de experiência desproporcional e internamente incoerente com o próprio Edital

O item 17.4.1 do Termo de Referência exige, para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional — requisito eliminatório de habilitação —, atestado(s) que comprovem experiência de 3 (três) anos nas seguintes "parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo": (i) infográficos; (ii) desenvolvimento de banners e artes digitais; (iii) produção de vídeo-reportagem; (iv) produção de vídeo-animação; (v) produção de conteúdo para redes sociais; (vi) gerenciamento e moderação de redes sociais; e (vii) monitoramento de mídias digitais e análise de indicadores.

Basta o cotejo dessa relação com o item 2.9 do próprio Termo de Referência — que descreve o objeto integral da contratação como abrangendo "curadoria, planejamento,

gerenciamento de conteúdo, monitoramento de redes, análise de performance, produção de textos, áudios, imagens estáticas e dinâmicas (vídeos, animações)" — para constatar que a pretensa "parcela de maior relevância" é, na realidade, A TOTALIDADE DO OBJETO licitado, sem qualquer recorte, seleção ou hierarquização. Não há, em rigor, parcela alguma: há a integralidade do escopo contratual convertida em barreira de habilitação.

Essa exigência afronta frontalmente a **Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União**, segundo a qual *"para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado"*. A exigência aqui impugnada não guarda proporção alguma com a dimensão do objeto — ela É a dimensão do objeto —, o que a torna manifestamente ilegal por transbordar, em toda a extensão, os limites que o art. 67, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada do TCU impõem à Administração.

O efeito prático dessa exigência é potencializado, de forma deliberada ou não, pela vedação à participação de consórcios já impugnada no item IV.5 infra: a licitante não pode se associar a empresas especializadas em vídeo, em gestão de redes sociais ou em monitoramento de mídias para somar atestados complementares e, isoladamente, precisa comprovar know-how em SETE frentes técnicas distintas que, somadas, esgotam o objeto contratual. A combinação das duas exigências — qualificação técnica irrestrita e proibição de consórcio — não pode ser lida como coincidência: na prática, restringe a disputa a um universo mínimo de grandes agências full-service, em direta violação ao princípio da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e ao próprio fundamento invocado pela Administração no item 14.4 do Termo de Referência para justificar a ampla concorrência.

A gravidade do vício se aprofunda quando se examina o critério de tempo exigido. O item 17.4.1 exige comprovação de 3 (três) anos de experiência para fins de HABILITAÇÃO — critério eliminatório —, ao passo que o item 1.5.2 do Anexo II, ao disciplinar o Quesito 2 (Capacidade de Atendimento), quesito de PONTUAÇÃO da mesma natureza de prova (atestados de prestação de serviços de comunicação digital a clientes), exige apenas

"duração mínima consecutiva de 60 (sessenta) dias". Ou seja: o próprio Edital, para valorar tecnicamente a experiência da licitante na fase de pontuação, contenta-se com 60 dias de prestação de serviço; mas, para admitir a mesma licitante na disputa, exige patamar mais de 18 (dezoito) vezes superior — 3 anos, isto é, cerca de 1.095 dias. Essa discrepância é gritante e não resiste a qualquer exame de razoabilidade e de proporcionalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021): não há fundamento técnico que justifique calibrar o mesmo tipo de prova de forma tão radicalmente distinta entre a fase eliminatória e a fase de pontuação do mesmo certame.

Some-se a isso a imprecisão redacional do próprio item 17.4.1, que não esclarece se os "3 (três) anos de serviços compatíveis" devem ser comprovados por um único contrato de execução contínua, ou se admitem soma de períodos e contratos distintos. A ambiguidade, por si só, viola o dever de definição objetiva dos critérios de habilitação (art. 67, caput, da Lei nº 14.133/2021), e, na hipótese mais restritiva de interpretação — exigência de contrato único com 3 anos de duração —, revela-se ainda mais desproporcional: a própria contratação ora licitada tem vigência inicial de apenas 12 (doze) meses, de modo que a Administração exige das licitantes histórico de execução contínua triplicado em relação ao prazo do contrato que pretende celebrar.

Requer-se, portanto, a retificação do item 17.4.1 do Termo de Referência, para que a exigência de capacidade técnico-operacional seja efetivamente limitada a uma parcela certa e determinada do objeto — e não à sua totalidade —, e para que o critério de tempo de experiência seja recalibrado em harmonia com o parâmetro de proporcionalidade já adotado pelo próprio Edital para fins de pontuação técnica.

IV.4. Ausência de parcelamento do objeto em item único, sem justificativa técnica e econômica suficiente

O objeto, de vulto econômico superior a R\$ 10,8 milhões, foi licitado como item único, sem parcelamento, sob a justificativa de "interdependência entre os produtos" (Termo de Referência, itens 6.1 a 6.4), sem que tal justificativa seja acompanhada de qualquer estudo técnico ou econômico que demonstre, concretamente, prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala em caso de divisão do objeto.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União estabelece que *"é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de*

escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".

O próprio objeto licitado — que compreende, entre outros, produção de vídeos, infográficos, banners, gerenciamento de redes sociais e monitoramento de mídias digitais (Termo de Referência, item 17.4.1) — evidencia divisibilidade técnica plausível, de modo que a justificativa genérica apresentada não afasta a exigência de parcelamento como regra, nos termos do art. 40, inciso V, alínea "b", e §2º, incisos I a III, da Lei nº 14.133/2021, impondo-se a apresentação de estudo técnico específico que demonstre a inviabilidade do fracionamento, sob pena de nulidade da opção adotada.

IV.5. Vedação genérica à participação de consórcios, com motivação insuficiente e contraditória — barreira composta com a exigência técnica do item IV.3

O item 7.1 do Termo de Referência veda a participação de consórcios sob a justificativa de "significativa complexidade dos serviços e o vasto mercado de empresas especializadas". A motivação apresentada é intrinsecamente contraditória: se o mercado de empresas especializadas é reconhecidamente vasto, tal circunstância milita a favor, e não contra, a admissão de consórcios, instrumento que amplia a competitividade sem prejuízo à qualificação técnica exigida.

A vedação à formação de consórcios é medida excepcional que exige motivação técnica robusta e específica, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, não bastando referência genérica à "complexidade" do objeto — sobretudo em contratação de vulto superior a R\$ 10,8 milhões, na qual a vedação tende a restringir a disputa a um número reduzido de grandes agências, em prejuízo à ampliação da competitividade que a própria Administração invoca no item 14.4 do Termo de Referência para justificar a ampla concorrência. Como já demonstrado no item IV.3 supra, essa vedação não pode ser analisada isoladamente: combinada com a exigência de qualificação técnica que abrange a totalidade do objeto, ela fecha por completo a possibilidade de arranjos legítimos de cooperação empresarial, restringindo artificialmente o universo de potenciais competidores a um punhado de grandes agências — resultado incompatível com o princípio constitucional da livre concorrência e com o dever de ampliação da competitividade que rege toda a Lei nº 14.133/2021.

A fragilidade da vedação é confirmada, mais uma vez, por comparação direta com o próprio modelo do qual o Edital de Araruama extraiu, quase literalmente, a descrição do objeto e a fundamentação do critério de julgamento: o edital do Conselho Federal de Enfermagem — Cofen (Concorrência nº 90.001/2025, mesma base legal — Lei nº 14.133/2021, Lei nº 12.232/2010 e Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara —, mesmo objeto de comunicação digital com redação praticamente idêntica) **PERMITE EXPRESSAMENTE a participação de consórcios**, disciplinando, em seu item 5.1.3, as condições para tanto (comprovação de compromisso de constituição, indicação de empresa líder, somatório de quantitativos para habilitação técnica e de valores para habilitação econômico-financeira, responsabilidade solidária). Se o próprio modelo federal de referência — para objeto e fundamentação jurídica idênticos aos de Araruama — não vislumbra incompatibilidade alguma entre a natureza do objeto e a participação de consórcios, a vedação aposta pelo Município de Araruama revela-se ainda mais arbitrária e destituída de amparo técnico, pois nem mesmo o paradigma que a própria Administração municipal declara seguir adota igual restrição.

IV.6. Adoção da forma presencial fora das hipóteses excepcionais previstas em lei — inobservância do regramento da nova Lei de Licitações e de sua regulamentação federal

O art. 17, caput e §2º, da Lei nº 14.133/2021 é categórico: "as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada". A forma eletrônica não é uma opção entre outras equivalentes — é a REGRA GERAL e IMPERATIVA do novo regime de contratações públicas, para toda e qualquer modalidade licitatória, inclusive a Concorrência, qualquer que seja o critério de julgamento adotado. A forma presencial é exceção estrita, que só se legitima mediante motivação específica, individualizada e circunstanciada — não bastando referência genérica a conveniências administrativas.

IV.6.1. As hipóteses excepcionais que a lei e a regulamentação federal efetivamente admitem — e a ausência de enquadramento do presente certame em qualquer delas

Um exame sistemático da Lei nº 14.133/2021 e de sua regulamentação federal revela que as únicas hipóteses em que a forma presencial encontra amparo legal minimamente objetivo são as seguintes — nenhuma das quais se verifica no caso concreto:

PROCESSO Nº 19756
FLS. 11
RUBRICA. 9



- a) Município com até 20.000 (vinte mil) habitantes, no período de transição de 6 (seis) anos contado da publicação da Lei nº 14.133/2021 (isto é, até 1º de abril de 2027), nos termos do art. 176, II, da referida Lei. NÃO É O CASO: o próprio Briefing do Edital (Anexo V/VI, item "Panorama Geral do Município de Araruama") declara população residente de 137.773 habitantes (IBGE, 2024) — quase 7 (sete) vezes o limite populacional que autorizaria, transitoriamente, a dispensa da obrigatoriedade eletrônica;
- b) Comprovada indisponibilidade ou inadequação de recursos tecnológicos locais — hipótese reconhecida pela doutrina e pela OCDE como aplicável a entes de pequeno porte sem estrutura de TI. NÃO É O CASO: a Prefeitura de Araruama mantém sítio eletrônico oficial estruturado, sistema de divulgação de editais e esclarecimentos pela internet (item 6.3 do Edital) e integração ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), conforme item 18.1 do Termo de Referência — evidenciando disponibilidade tecnológica plena e incompatível com a alegação de inviabilidade;
- c) Peculiaridades do julgamento por melhor técnica ou técnica e preço que inviabilizem o meio eletrônico — fundamento expressamente invocado pelo item 3.4.2.1 do Termo de Referência. NÃO É O CASO, e a prova está na própria regulamentação federal: a **Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2, de 6 de fevereiro de 2023**, que disciplina a licitação pelo critério de julgamento técnica e preço no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em cumprimento aos arts. 35 a 38 da Lei nº 14.133/2021, determina expressamente o USO OBRIGATÓRIO DA FORMA ELETRÔNICA, admitindo a forma presencial apenas excepcionalmente e mediante prévia justificativa da autoridade competente — tratamento idêntico ao dispensado a qualquer outro critério de julgamento, sem qualquer exceção ou tratamento diferenciado para a melhor técnica. Se a própria União, ao regulamentar o critério de julgamento aqui adotado pelo Município de Araruama, exige a forma eletrônica como regra também para a melhor técnica e a técnica e preço, não subsiste espaço para a alegação de que a natureza do julgamento técnico, por si só, justificaria o desvio à forma presencial.

IV.6.2. A inconsistência da motivação apresentada e o padrão de razoabilidade e proporcionalidade exigido pela jurisprudência

A justificativa apresentada no item 3.4.2.1 do Termo de Referência — necessidade de "conferência material da documentação física" e de "controle da cadeia de custódia dos

PROCESSO Nº

FLS.

RUBRICA:

19756
12
8

invólucros" — é genérica e replicável, sem qualquer ajuste, a qualquer licitação de melhor técnica realizada em qualquer município brasileiro, o que evidencia, por si só, que não se trata de motivação específica e circunstanciada ao caso concreto, mas de fundamentação de gabinete, dissociada da realidade fática do certame.

A insuficiência de motivação genérica para o afastamento da forma eletrônica já foi objeto de reconhecimento pelo Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em julgamento de Apelação Cível interposta em sede de Mandado de Segurança impetrado contra licitação processada na forma presencial para contratação de serviços de telecomunicações, assentou que *"nos termos do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, por se tratar de meio que melhor concretiza os princípios da economicidade, da competitividade, da eficiência e da transparência, cabendo à Administração justificar, de forma específica e circunstanciada, eventual adoção de modalidade diversa"*, concluindo que *"a ausência de motivação idônea para afastar a forma eletrônica, em contrariedade à diretriz legal de preferência estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, caracteriza ilegalidade do ato convocatório, impondo-se a concessão da segurança para determinar que a Administração realize o procedimento licitatório na modalidade eletrônica"*. No precedente citado, foi decisivo, ainda, o fato de o ente público já dispor de estrutura tecnológica comprovada por licitações eletrônicas pretéritas — circunstância idêntica à de Araruama, cuja própria Prefeitura opera sítio eletrônico oficial, sistema de esclarecimentos pela internet e integração ao SICAF e ao PNCP, tal como já demonstrado no item IV.6.1, "b", supra.

A insuficiência da motivação é agravada pelo fato de que a própria execução contratual, nos termos do item 9.1, "d", do Termo de Referência, ocorrerá "em regra, nas instalações da CONTRATADA (remotamente)" — de modo que a exigência de disputa presencial, em contratação cuja execução é predominantemente remota, constitui fator de restrição à participação de empresas domiciliadas fora da Comarca de Araruama/RJ, sem qualquer correspondência com a natureza da prestação contratada, e em contradição lógica com o próprio modelo de execução que o Edital adota.

IV.6.3. Exemplos de contratações de objeto idêntico ou equivalente processadas por outros entes públicos na forma eletrônica

A alegação de peculiaridade do objeto como justificativa para a forma presencial não resiste ao exame da prática administrativa nacional. Órgãos e entidades de diversas

esferas federativas têm processado, rotineira e integralmente pela via eletrônica, objetos idênticos ou substancialmente equivalentes ao ora licitado — contratação de empresa especializada em comunicação digital, gestão de redes sociais, produção de conteúdo institucional, fotografia e vídeo —, a exemplo, dentre outros disponíveis publicamente:

- a) Câmara Municipal de Itacambira/MG, contratação de empresa para "prestação de serviços de comunicação social e marketing digital, constando de geração e tratamento de conteúdo publicitário (foto, áudio e vídeo), criação de textos e outros materiais de comunicação, gestão de redes sociais", processada integralmente pela via eletrônica, com envio de propostas e documentação por meio eletrônico (2025);
- b) Prefeitura Municipal de Coimbra/MG, dispensa eletrônica para contratação de serviços continuados de comunicação, compreendendo produção, redação, edição e divulgação de conteúdo informativo, materiais gráficos e audiovisuais, e gestão dos canais oficiais da Prefeitura, processada integralmente na plataforma eletrônica "Portal de Compras Públicas";
- c) Prefeitura Municipal de Carnaubeira da Penha/PE, pregão eletrônico para contratação de empresa de comunicação para serviços de assessoria de imprensa, produção de conteúdo escrito e audiovisual e gestão de redes sociais (Facebook, Instagram, YouTube), com vigência de 12 meses, renovável, e cotas para ME/EPP, processado inteiramente por via eletrônica; e
- d) Prefeitura Municipal de Tururu/CE, licitação para contratação de empresa especializada em produção de mídias sociais, incluindo criação de artes gráficas, captação de fotografias e vídeos, produção audiovisual e aplicação de estratégias de marketing digital e gestão de redes sociais oficiais.

Tais exemplos — colhidos da prática administrativa corrente e disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais dos respectivos entes — demonstram, de forma objetiva, que não há qualquer óbice técnico ou operacional a que o objeto ora licitado seja processado eletronicamente, tampouco peculiaridade que distinga a contratação pretendida pela Prefeitura de Araruama daquelas processadas com normalidade, por via eletrônica, em outros entes de porte igual ou menor. A escolha pela forma presencial, portanto, não encontra amparo em nenhuma singularidade real do objeto, mas em conveniência administrativa não declarada, incompatível com a diretriz legal de preferência pela forma eletrônica e com os princípios da competitividade e da eficiência (art. 5º, Lei nº 14.133/2021).

PROCESSO Nº

FLS.

RUBRICA:

IV.6.4. Conclusão do fundamento

Diante do exposto, a adoção da forma presencial no presente certame (i) não se enquadra em nenhuma das hipóteses excepcionais objetivamente identificáveis na Lei nº 14.133/2021 e em sua regulamentação federal; (ii) contraria a própria Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2/2023, que trata o critério de julgamento técnico como plenamente compatível com a forma eletrônica; (iii) apoia-se em motivação genérica, já reconhecida como insuficiente pelo Poder Judiciário em caso análogo; e (iv) contraria a prática administrativa nacional consolidada para objetos idênticos. Impõe-se, portanto, a retificação do Edital para determinar o processamento do certame na forma eletrônica, nos termos do art. 17, caput e §2º, da Lei nº 14.133/2021.

IV.8. Conflito grotesco entre o fundamento jurídico invocado (Lei nº 12.232/2010 — serviços de publicidade prestados por agência de propaganda) e a natureza real do objeto licitado

A Minuta de Contrato (Anexo III, Cláusula Primeira, item 1.1) funda expressamente o critério de julgamento adotado (Melhor Técnica) na "aplicação subsidiária e analógica da Lei nº 12.232/2010 (conforme Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara)", e o Termo de Referência (item 28.2) reitera a observância "das regras da Lei nº 12.232/2010 aplicáveis ao objeto". Ocorre que a própria Lei nº 12.232/2010 — cujo art. 1º delimita seu âmbito de incidência a "licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda" — EXCLUI EXPRESSAMENTE de seu objeto, em dispositivo de redação insofismável, exatamente a atividade que a Prefeitura de Araruama pretende contratar.

Com efeito, dispõe o **art. 2º, §2º, da Lei nº 12.232/2010**: "*Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no §1º deste artigo, VEDADA A INCLUSÃO DE QUAISQUER OUTRAS ATIVIDADES, EM ESPECIAL AS DE ASSESSORIA DE IMPRENSA, COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, AS QUAIS SERÃO CONTRATADAS POR MEIO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PRÓPRIOS, respeitado o disposto na legislação em vigor*" (destaques nossos).

A própria lei invocada pela Administração para justificar o critério de julgamento, portanto, determina — em comando cogente e sem qualquer margem interpretativa — que contratos de "COMUNICAÇÃO" (categoria em que o objeto da presente licitação, "comunicação digital", expressamente se autodeclara, desde o título do Edital) NÃO

PROCESSO N.º

FLS.

RUBRICA:

19766
15
98

PODEM ser regidos pela Lei nº 12.232/2010, devendo ser contratados "por meio de procedimentos licitatórios próprios" — isto é, pelo regime comum da Lei nº 14.133/2021, sem a importação do rito e do critério restritivo concebidos especificamente para agências de propaganda que intermedeiam a compra e a veiculação de mídia paga.

Não se ignora que o Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara autorizou o EMPRÉSTIMO METODOLÓGICO do rito de julgamento previsto na Lei nº 12.232/2010 (invólucros com via identificada e não identificada, avaliação técnica cega) para objetos de comunicação digital, por analogia. Tal precedente, contudo, autoriza no máximo a adoção do MÉTODO de julgamento — não converte o objeto contratado em "serviço de publicidade" para todos os efeitos legais, tampouco afasta a vedação expressa e categórica do art. 2º, §2º, da própria lei invocada. A Administração toma de empréstimo a parte da Lei nº 12.232/2010 que lhe interessa (o critério restritivo de melhor técnica) e descarta, simultaneamente, a parte que a própria lei classifica como de observância obrigatória (a exclusão de "comunicação" do seu âmbito de incidência) — conflito que não pode ser qualificado de outra forma senão como aplicação seletiva, contraditória e, com a devida vênia, GROTESCA de um paradigma normativo que a própria norma invocada declara inaplicável ao objeto em disputa.

IV.9. Ainda que se admitisse, por hipótese, a aplicação analógica da Lei nº

12.232/2010: aplicação truncada, sem a salvaguarda de composição da comissão técnica

Mesmo na remota hipótese de se admitir a aplicação analógica da Lei nº 12.232/2010 ao presente certame — o que se contesta frontalmente no item IV.8 supra —, a Administração ainda assim aplicou o paradigma de forma incompleta e seletiva, descartando precisamente a salvaguarda que a lei impõe para proteger a isonomia e a impessoalidade do julgamento técnico.

Dispõe o **art. 10, §1º, da Lei nº 12.232/2010**: *"As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação".*

O item 15.5.1 do Termo de Referência, ao disciplinar a "Comissão Especial de Julgamento" do certame de Araruama, exige apenas "03 (três) membros tecnicamente qualificados

para a análise do objeto", nomeados por Portaria — SEM QUALQUER EXIGÊNCIA de que 1/3 dos membros seja desvinculado do próprio Município. Todos os membros da comissão, portanto, podem ser — e, pela redação do Edital, provavelmente serão — servidores ou agentes públicos municipais, sem qualquer participação de profissional de mercado alheio à estrutura da Prefeitura.

A ausência dessa salvaguarda é especialmente grave num certame de melhor técnica, cujo julgamento envolve inevitável carga de subjetividade na atribuição de notas (Anexo II, tabelas de pontuação com faixas de "análise crítica" de amplitude considerável, como "8,1 a 10" ou "6,1 a 8,0"). A exigência legal de desvinculação de parte da comissão existe precisamente para mitigar o risco de direcionamento do julgamento técnico em favor de licitante com maior proximidade histórica ou institucional com o corpo técnico do próprio órgão licitante — risco que se torna concreto, e não meramente hipotético, num município que já opera com Superintendência de Comunicação estruturada e histórico de contratações na área.

A gravidade da omissão fica ainda mais evidente à luz de comparação direta com o próprio modelo federal que serviu, reconhecidamente, de matriz para a redação do objeto do Edital de Araruama. O Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), na Concorrência nº 90.001/2025 — cujo objeto ("prospecção, planejamento, desenvolvimento, implementação de soluções de comunicação digital"; "moderação de conteúdo e de perfis em redes sociais... com base na inteligência dos dados colhidos"; "criação e execução técnica de projetos, ações ou produtos de comunicação digital"; "desenvolvimento e implementação de formas inovadoras de comunicação... em consonância com novas tecnologias") reproduz, em redação praticamente idêntica, os quatro eixos de atuação do item 1.2 do Termo de Referência de Araruama, e que invoca a mesma base legal (Lei nº 14.133/2021, Lei nº 12.232/2010 e Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara) — disciplina a composição da Subcomissão Técnica de forma muito mais criteriosa: prevê expressamente que "1/3 (um terço) dos integrantes não terá vínculo funcional ou contratual" com o órgão (item 17.2.1 do edital do Cofen), e institui procedimento formal de sorteio público, entre lista de profissionais com e sem vínculo, previamente divulgada, com prazo para impugnação de nomes e elaboração de lista de suplência (itens 17.3 a 17.3.7 do mesmo edital).

Ou seja: o próprio modelo do qual Araruama extraiu, quase literalmente, a descrição do objeto contratado inclui a salvaguarda de desvinculação parcial da comissão técnica,

PROCESSO Nº

FLS.

RUBRICA

com procedimento de sorteio público e possibilidade de impugnação de nomes — e o Edital de Araruama SUPRIMIU justamente essa parte do modelo, mantendo apenas a nomeação discricionária de "3 membros tecnicamente qualificados" por Portaria, sem qualquer exigência de desvinculação ou processo seletivo transparente. Não se trata de omissão isolada ou de desconhecimento do modelo de referência: é a supressão pontual e seletiva, dentre um conjunto de regras copiadas quase integralmente de outro instrumento, exatamente daquela que protegeria a isonomia e a impessoalidade do julgamento técnico.

A gravidade que a Administração Pública federal efetivamente atribui a esse tipo de vício não é conjectura. O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia — Confea, ao processar sua própria Concorrência nº 90001/2025, também para contratação de empresa de comunicação digital, CAMELOU e determinou a REPUBLICAÇÃO integral do Edital (Informação CPROL018/2025 nº 3/2025, Processo nº 00.001914/2024-73, de 19/03/2025) ao reconhecer, entre outros motivos, a *"procedência parcial da impugnação ao edital: composição da Subcomissão Técnica não atende integralmente ao disposto no art. 10, §2º, da Lei nº 12.232/2010"* e a necessidade de adoção de chamamento público, e não de indicação direta, para a formação do cadastro de profissionais aptos ao sorteio dos membros sem vínculo com o órgão. Se um defeito de calibragem no número de candidatos ao sorteio (o edital do Confea previa o dobro, quando a lei exigia o triplo, nos termos do art. 10, §2º) foi considerado suficiente para justificar o cancelamento de certame federal já em curso, com maior razão a ausência TOTAL de qualquer mecanismo de desvinculação, sorteio ou chamamento público no Edital de Araruama — que sequer tentou instituir a salvaguarda, diferentemente do Confea — configura vício de gravidade no mínimo equivalente, apto a justificar a retificação ora requerida.

IV.10. Rateio orçamentário mediante recursos vinculados de Educação (FUNDEB) e Saúde (SUS) para financiamento de campanha de comunicação institucional genérica — desvio de finalidade de recursos constitucionalmente vinculados

O item 13.1 do Termo de Referência rateia a dotação orçamentária da contratação entre três fontes: a Superintendência de Comunicação Social, o FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Programa de Trabalho 12.122.0046.2.030, Fonte de Recursos 1573) e o FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE (Programa de Trabalho 10.122.0046.2.030, Fonte de Recursos 1635).

PROCESSO Nº 19756
FLS. 18
RUBRICA 98

Ocorre que o objeto efetivamente contratado — conforme o próprio Briefing (Anexo V/VI, "Desafio Criativo") — consiste em campanha de comunicação institucional voltada a "explicar a origem e o fluxo legal dos royalties", "despertar o orgulho cívico" e "consolidar a imagem de uma gestão planejada e responsável": trata-se, em sua essência, de comunicação institucional genérica da gestão municipal, e NÃO de campanhas específicas e segregáveis de saúde pública ou de política educacional.

A ilegalidade do rateio não decorre de mera presunção ou de entendimento jurisprudencial genérico: decorre da própria letra da lei. O art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) define, em rol taxativo, o que constitui despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino — categoria à qual os recursos do FUNDEB estão vinculados —: "I — remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II — aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III — uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV — levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V — realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI — concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII — amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII — aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar". Uma campanha de comunicação institucional sobre royalties do petróleo e orgulho cívico não se encaixa em NENHUM dos oito incisos do rol legal — e o art. 71 da mesma Lei, por sua vez, exclui expressamente do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino despesas de natureza correlata, mas estranha à atividade pedagógica direta.

O mesmo raciocínio se aplica, com igual ou maior rigor, aos recursos do Fundo Municipal de Saúde. A Lei Complementar nº 141/2012 define as ações e serviços públicos de saúde (ASPS) como aquelas voltadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, que atendam, simultaneamente, aos princípios do art. 7º da Lei nº 8.080/1990 e às diretrizes do art. 2º da própria LC nº 141/2012, — entre as quais figura, expressamente, a exigência de que as despesas "sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre a saúde". Comunicação institucional sobre investimentos municipais em geral — mesmo que, colateralmente, mencione entregas na área da saúde — não é ação ou serviço de saúde:

é atividade de comunicação social, de responsabilidade específica de outro setor da Administração, cujo custeio pelo Fundo de Saúde contraria frontalmente a diretriz legal citada.

Não se trata, aqui, de mera irregularidade formal de classificação orçamentária: trata-se de utilização de recursos submetidos a vinculação constitucional específica (art. 212 da Constituição Federal, para a educação; art. 198, §2º, da Constituição Federal e EC nº 29/2000, para a saúde) em finalidade estranha àquela para a qual foram constitucionalmente reservados. A gravidade da matéria é reconhecida pelos próprios Tribunais de Contas estaduais, que mantêm entendimento rigoroso e reiterado quanto à destinação estrita de tais recursos, vedando-a inclusive para despesas meramente correlatas ou administrativas que não se destinem diretamente à atividade finalística vinculada — como no precedente que veda o uso do FUNDEB até mesmo para reforma da sede administrativa de Secretaria de Educação, salvo demonstração documentada e proporcional de destinação pedagógica.

O Edital, contudo, NÃO APRESENTA qualquer estudo, memória de cálculo ou critério que demonstre, especificamente, qual parcela dos R\$ 10.810.456,44 corresponderia a produtos ou serviços de comunicação digital que se qualifiquem, nos termos estritos da lei, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino ou como ação e serviço público de saúde, e qual parcela se refere à comunicação institucional genérica da gestão, estranha a ambas as finalidades vinculadas. Sem essa demonstração — que o Edital tinha o dever de apresentar antes de fixar o rateio —, a dotação orçamentária, tal como apresentada, configura, à luz dos arts. 70/71 da Lei nº 9.394/1996 e dos arts. 2º a 4º da Lei Complementar nº 141/2012, DESVIO DE FINALIDADE na aplicação de recursos constitucionalmente vinculados, vício que, por sua gravidade, não pode ser relegado a segundo plano e exige pronta correção antes do prosseguimento do certame.

IV.11. Ausência de previsão contratual e orçamentária para a gestão de tráfego pago (mídia paga em redes sociais), não obstante a elevada probabilidade de sua necessidade na execução do contrato

O Apêndice I ao Termo de Referência, que define de forma exaustiva os "Produtos e Serviços Essenciais" objeto da presente contratação — 24 itens especificados e precificados, totalizando exatamente R\$ 10.000.000,00 — NÃO CONTEMPLA nenhuma rubrica de gestão de campanhas de mídia paga, impulsionamento de conteúdo (Meta Ads, Google Ads, TikTok Ads e correlatos) ou qualquer atividade de veiculação

remunerada em plataformas digitais. Todos os 24 itens do catálogo referem-se exclusivamente à produção, gestão e monitoramento de conteúdo orgânico.

Ocorre que a prática consolidada da comunicação institucional digital contemporânea — e o próprio objetivo declarado pelo Edital de "ampliar os efeitos das ações de comunicação" (item 1.2, "d", do Termo de Referência) e de alcançar "a população residente e flutuante" em um município turístico de mais de 135 mil habitantes — torna concretamente provável que a execução contratual venha a demandar, direta ou indiretamente, a gestão de campanhas de tráfego pago, atividade tecnicamente distinta da publicação orgânica de conteúdo e que pode exigir competências, ferramentas, responsabilidades e prestação de contas de verba publicitária não contempladas em nenhum dos 24 itens do Apêndice I.

A ausência dessa previsão expõe a execução contratual a risco concreto e não meramente hipotético: ou (i) a Contratada vem a executar atividade de gestão de tráfego pago sem cobertura contratual e sem preço unitário pactuado, gerando insegurança jurídica quanto à remuneração devida, à responsabilidade pelo uso de verba publicitária de terceiros e à própria fiscalização do contrato (art. 117, Lei nº 14.133/2021); ou (ii) a Administração se vê impedida de contratar tal atividade sem prévio Termo Aditivo e nova pesquisa de preços específica, comprometendo a agilidade da comunicação institucional que o próprio instrumento convocatório alega perseguir.

V. DO PEDIDO

Ante o exposto, requer-se a esta Comissão Permanente de Licitação, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021:

- a) o RECEBIMENTO e o CONHECIMENTO da presente Impugnação, por ser tempestiva e subscrita por parte legítima;
- b) o ACOLHIMENTO da presente Impugnação, com a consequente SUSPENSÃO do certame até o integral saneamento dos vícios apontados;
- c) a REPUBLICAÇÃO formal do Edital, com expressa incorporação do Apêndice I — Catálogo de Produtos e Serviços Essenciais — divulgado tardiamente e sem as formalidades legais em 11/08/2026, e a reabertura integral dos prazos legalmente exigidos, nos termos do art. 55, §1º, e do art. 164, §único, da Lei nº 14.133/2021;

d) a CORREÇÃO e a UNIFICAÇÃO do valor estimado da contratação e o SANEAMENTO de todas as remissões a conteúdo inexistente ou contraditório identificadas no item IV.2 supra (incluindo a numeração correta da Concorrência, do Processo e do item do Termo de Referência aplicável ao reembolso de diárias e passagens), em todas as peças que compõem o instrumento convocatório;

e) a RETIFICAÇÃO do item 17.4.1 do Termo de Referência, para: (i) delimitar a exigência de capacidade técnico-operacional a uma efetiva e determinada parcela de maior relevância técnica e valor significativo do objeto — e não à sua totalidade, nos termos da Súmula nº 263 do TCU (item IV.3 supra); e (ii) recalibrar o critério de tempo de experiência exigido, em harmonia com o parâmetro de proporcionalidade adotado pelo próprio Edital para fins de pontuação técnica (Anexo II, item 1.5.2);

f) subsidiariamente, e para o caso de a Administração entender pela manutenção do item único, da vedação a consórcios e da forma presencial, a juntada aos autos de estudo técnico e motivação específica que supram as insuficiências apontadas nos itens IV.4, IV.5 e IV.6 supra;

g) a EXCLUSÃO da referência à Lei nº 12.232/2010 como fundamento do critério de julgamento, por expressa vedação do art. 2º, §2º, dessa mesma lei à inclusão de atividades de "comunicação" em seu âmbito de incidência, ou, subsidiariamente, a apresentação de fundamentação jurídica distinta e compatível com a real natureza do objeto licitado (item IV.8 supra);

h) a RETIFICAÇÃO do item 15.5.1 do Termo de Referência, para instituir, na composição da Comissão Especial de Julgamento, a exigência de que ao menos 1/3 (um terço) de seus membros não mantenha vínculo funcional ou contratual com o Município de Araruama, mediante processo seletivo transparente análogo ao sorteio público adotado no modelo federal de referência (item IV.9 supra);

i) a CORREÇÃO do rateio orçamentário entre as fontes de recursos vinculados de Educação (FUNDEB) e de Saúde (SUS), com a exclusão dessas fontes do custeio da presente contratação ou, subsidiariamente, a comprovação documentada e específica de que a parcela do objeto por elas custeada se qualifica, nos termos estritos dos arts. 70/71 da Lei nº 9.394/1996 e dos arts. 2º a 4º da Lei Complementar nº 141/2012, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino ou como ação e serviço público de saúde, respectivamente (item IV.10 supra);

PROCESSO Nº

FLS.

RUBRICA:

19756
22
98

j) a DEFINIÇÃO EXPRESSA, no Termo de Referência e no Apêndice I, quanto à inclusão ou exclusão da gestão de tráfego pago (mídia paga em redes sociais) no escopo contratado, com a correspondente previsão orçamentária e de preços unitários, caso a Administração pretenda executar tal atividade durante a vigência do contrato (item IV.11 supra); e

k) caso os vícios apontados não sejam integralmente sanados, a ANULAÇÃO do certame, com fundamento no art. 71 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

VI. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Requer-se, ainda, que a resposta a esta Impugnação seja divulgada no prazo legal de até 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 164, §único, da Lei nº 14.133/2021, e que a presente peça, bem como a decisão que sobre ela recair, passem a integrar os autos do Processo Administrativo nº 28546/2025, com disponibilização pelos mesmos meios utilizados para a divulgação do Edital.

Termos em que, pede deferimento.

Cabo Frio/RJ, 15 de setembro de 2026.

RHAJ CONSULTORIA
LTDA:35257910000
139

Assinado de forma digital por
RHAJ CONSULTORIA
LTDA:35257910000139
Dados: 2026.09.15 23:28:10
-03'00'

RHAJ CONSULTORIA LTDA

Rebecca Holanda Amorim Jansen Cabo — Sócia Administradora

CNPJ: 35.257.910/0001-39

PROCESSO Nº 19756
FLS. 23
RUBRICA: 9f



Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Araruama
Divisão de Protocolo

FOLHA DE ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO

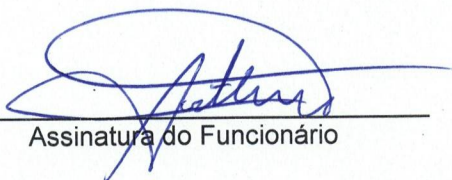
Nº do Processo: 19756

Número de Folhas 24

A/AO Comli

Encaminhamos para apreciação e/ou providências.

Araruama 16/09 / 2026.


Assinatura do Funcionário

REF.: CONCORRÊNCIA PRESENCIAL 001/2026 – PROCESSO ADMINISTRATIVO 28546/2025

À SEELIC,

Cumprimentando-a, considerando a impugnação apresentada pela empresa **RHAJ CONSULTORIA LTDA**, servimo-nos do presente para encaminhar os autos a essa SEELIC, solicitando análise e emissão de manifestação conclusiva acerca das questões suscitadas.

Registra-se que a referida impugnação foi encaminhada pela interessada por dois meios distintos: pelo campo específico disponibilizado no Portal LICITANET, originando o Processo Administrativo nº 19756/2026, no qual se insere o presente despacho, e pelo e-mail institucional deste Setor, originando o Processo Administrativo nº 19774/2026, que segue apensado aos presentes autos, para análise conjunta da matéria.

Outrossim, salienta-se que o certame em epígrafe está agendado para o dia 18 de setembro de 2026.

Nada mais tendo a tratar, despedimo-nos reiterando protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Araruama, 16 de setembro de 2026.


CAIO BENITES RANGEL
AGENTE DE CONTRATAÇÃO

À COMLI**DECISÃO EM IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Processo administrativo	nº 28.546/2025
Certame	Concorrência Presencial nº 001/2026
Objeto	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação digital
Valor estimado	R\$ 10.810.456,44
Sessão pública designada	18/09/2026, às 10h00min
Impugnante	RHAJ Consultoria Ltda., CNPJ nº 35.257.910/0001-39
Protocolo	15/09/2026
Assunto	Segunda impugnação ao instrumento convocatório. Conhecimento e improvimento quanto aos pedidos de suspensão, anulação, republicação e alteração substancial.

I. SÍNTESE E CONCLUSÃO

1. Trata-se de impugnação apresentada por **RHAJ CONSULTORIA LTDA.** contra o Edital da Concorrência Presencial nº 001/2026, destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de comunicação digital, com valor estimado de R\$ 10.810.456,44 e julgamento pelo critério de melhor técnica. A Impugnante suscita, em síntese: disponibilização posterior do Apêndice I; divergências de valores e erros materiais; suposta excessividade da qualificação técnico-operacional; ausência de parcelamento; vedação à participação em consórcio; adoção da forma presencial; alegada incompatibilidade do objeto com a Lei nº 12.232/2010; composição da Comissão Especial de Julgamento; utilização de fontes orçamentárias vinculadas à educação e à saúde; e ausência de previsão para gestão de tráfego pago.
2. A Comissão CONHECE da impugnação, por tempestiva e por ser qualquer pessoa parte legítima, e, no mérito, **NEGA-LHE PROVIMENTO** quanto ao mérito, **ACOLHENDO-A PARCIALMENTE** apenas para o saneamento de erros materiais.
3. Com efeito, parcela relevante da argumentação da Impugnante resulta de três premissas que não encontram respaldo no instrumento convocatório: (i) equipara a adoção subsidiária de técnicas

procedimentais oriundas da Lei nº 12.232/2010 à submissão integral da contratação àquele diploma; (ii) trata opções administrativas motivadas — como unidade do objeto, experiência mínima e processamento presencial — como se fossem vedações legais; e (iii) atribui efeitos restritivos a disposições que devem ser interpretadas sistematicamente com as demais cláusulas do Edital.

III. DA ADMISSIBILIDADE

4. O item 16.1 do Edital dispõe que "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo protocolar o pedido até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021".

5. Designada a sessão para 18 de setembro de 2026, sexta-feira, e contados três dias úteis em ordem regressiva, tem-se 17, 16 e 15 de setembro de 2026, de modo que o protocolo realizado em 15 de setembro de 2026 observa o termo final do prazo. A impugnação é tempestiva e a impugnante é parte legítima, independentemente de demonstração de interesse específico na disputa, como ela própria corretamente assinala.

6. Registre-se, todavia, para efeito exclusivo de aferição do prejuízo concreto invocado em alguns dos fundamentos, que a impugnante é sociedade de consultoria que declara não possuir interesse específico na disputa, e não afirma, em nenhuma passagem de sua peça, ter sido impedida de elaborar proposta ou ter sofrido restrição concreta à sua participação. A observação não afeta a legitimidade, que decorre da lei, mas é relevante onde a tese deduzida depende da demonstração de prejuízo efetivo, e não meramente presumido.

IV. DO MÉRITO

IV.1. Da disponibilização do Apêndice I – Catálogo de Produtos e Serviços Essenciais.

7. Sustenta-se que o Apêndice I não integrava o pacote publicado em 30/07/2026 e só foi disponibilizado em 11/08/2026, sem republicação formal nem reabertura de prazos, em violação ao art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

8. O dispositivo invocado condiciona a nova divulgação e o cumprimento dos mesmos prazos à existência de modificação no edital, ressaltando expressamente a hipótese em que a alteração não comprometa a formulação das propostas. A premissa da tese, portanto, é a de que teria havido modificação do instrumento convocatório. Não houve.

9. O Apêndice I não foi acrescido ao Edital em 11/08/2026. Ele já integrava o instrumento convocatório desde a publicação, por expressa previsão do próprio Termo de Referência, cujo item 8.9 remete à "descrição pormenorizada da solução, incluindo o catálogo completo de produtos e

serviços e suas especificações", que "consta no Apêndice I – Catálogo de Produtos e Serviços Essenciais". O que ocorreu em 11/08/2026 não foi alteração de cláusula, supressão de exigência ou inclusão de requisito novo: foi a disponibilização, no mesmo sítio eletrônico oficial em que publicado o Edital, de documento que o instrumento já declarava integrante e vinculante. Disponibilizar o que já era devido não é modificar; é completar.

10. Ainda que assim não fosse, e é a segunda razão da improcedência, entre 11 de agosto de 2026 e 18 de setembro de 2026 medeiam 38 (trinta e oito) dias, período superior ao prazo mínimo legalmente exigido entre a divulgação do instrumento convocatório e a apresentação das propostas na modalidade e no critério de julgamento aqui adotados. Vale dizer: mesmo que se considerasse devida a reabertura do prazo, ela se operou de fato, integralmente, restando às interessadas período completo para a elaboração de suas propostas com pleno conhecimento do catálogo e dos preços unitários máximos.

11. A terceira razão é a ausência de prejuízo concreto. A impugnante não afirma ter sido impedida de elaborar proposta, nem indica licitante que o tenha sido. Nenhuma das interessadas que retiraram o Edital manifestou, no período, impossibilidade de preparar sua proposta. A invalidação de ato administrativo pressupõe prejuízo demonstrado, e não meramente alegado, sobretudo quando a providência pretendida, a republicação com reabertura integral de prazos, produziria dano certo ao interesse público e às demais interessadas, que já concluíram ou avançaram na elaboração de propostas cuja elaboração é notoriamente onerosa.

12. Registre-se nesse particular que o art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 determina nova divulgação e renovação dos prazos quando houver modificação do edital que comprometa a formulação das propostas. A disponibilização posterior de documento que já era expressamente previsto e referenciado pelo instrumento convocatório não se confunde, por si só, com alteração superveniente de regra, critério de julgamento, requisito de habilitação ou conteúdo do objeto. A lei distingue modificação do ato convocatório de complementação de sua disponibilização documental.

13. No caso, o Apêndice I não introduziu novo produto, novo critério de pontuação ou obrigação até então inexistente: concretizou os valores referenciais e especificações que o próprio instrumento já anunciava. O Edital estabelecia que seus anexos possuíam caráter complementar e vinculante e definiu desde o início o objeto, o valor global de R\$ 10.810.456,44 e o julgamento por melhor técnica.

14. Além disso, a sessão foi marcada apenas para 18/09/2026, mais de um mês depois da disponibilização apontada pela própria Impugnante. Não foi demonstrado concretamente que qualquer interessado tenha sido impedido de elaborar sua proposta ou que tenha havido tratamento informacional desigual entre potenciais licitantes.

15. Quanto à Nota Técnica de formação de preços referida no item 12.1 do Termo de Referência, o documento integra os autos do Processo Administrativo nº 28.546/2025, que são públicos e franqueados a qualquer interessado mediante requerimento, na forma da legislação de acesso à informação. A impugnante não formulou pedido de vista ou de cópia, tendo optado por deduzir diretamente a impugnação.

16. Improcede o apontamento do item IV.1, deferindo-se, de ofício, apenas a providência de publicidade referida no item anterior.

IV.2. Da divergência entre os valores estimados. Matéria já decidida e saneada.

17. O apontamento relativo à divergência entre R\$ 10.810.456,44 e R\$ 10.000.000,00, reproduz questão já deduzida em esclarecimentos, apreciada e decidida nestes mesmos autos.

18. Reconhece-se a existência do erro redacional e determina-se, de ofício, a uniformização da referência ao valor estimado no item 2.4, alínea "b", do Anexo IV e na Cláusula Quarta, item 4.1, da minuta de contrato. Registre-se, ainda, que a retificação opera exclusivamente em benefício das licitantes, por elevar o teto global admitido, de modo que nenhuma proposta conforme ao parâmetro anterior deixa de sê-lo em face do parâmetro corrigido, e que permanece inalterado o parâmetro que efetivamente vincula a elaboração da Proposta de Preços, qual seja, o dos Preços Unitários Máximos do Apêndice I, a que se refere o item 1.7 do Anexo IV.

19. Registre-se ainda que a Lei nº 14.133/2021 consagra o formalismo moderado e expressamente impede que falhas meramente formais, incapazes de comprometer a compreensão da proposta ou a aferição da qualificação, produzam invalidação desproporcional do procedimento. A solução adequada é a preservação dos atos aproveitáveis e a correção das inexatidões materiais.

20. Uma vez mais, é particularmente relevante que a correção do teto de R\$ 10.000.000,00 para R\$ 10.810.456,44 opera **em benefício da amplitude da formulação econômica**: nenhuma proposta que respeitasse o parâmetro inferior passaria a ser irregular em razão da correção para o parâmetro superior. É precisamente a lógica empregada na decisão administrativa fornecida como paradigma.

21. Assim, a controvérsia já foi sanada mediante esclarecimento anterior.

IV.3. Das demais remissões e denominações defeituosas. Acolhimento parcial.

22. A impugnante aponta, ainda, quatro defeitos formais, todos objetivamente verificáveis, e nesse ponto assiste-lhe razão:

- a) a Cláusula Primeira, item 1.2, "a", e o cabeçalho do Anexo III – Minuta de Contrato referem-se ao "Edital da Concorrência Pública nº 01/2025" e ao "CONTRATO Nº XX/2025";

- b) o cabeçalho do Anexo V – Modelo de Proposta de Preços refere-se à "Concorrência nº XX/2025";
- c) o item 23.19.6 do Edital denomina o Briefing de "ANEXO VI", ao passo que o próprio documento traz o cabeçalho "ANEXO V", designação já empregada para o Modelo de Proposta de Preços;
- d) a Cláusula Oitava, item 8.7, da minuta de contrato remete ao "rito definido no Termo de Referência (item 5.5)", quando o item 5 do Termo de Referência se esgota no subitem 5.3 e versa sobre matéria diversa.

23. São erros meramente redacionais, decorrentes da consolidação de textos de origens distintas, e todos comportam correção, na forma do item V desta decisão. Nenhum deles compromete a compreensão do que se licita nem a formulação das propostas: a identificação do certame é inequívoca em toda a capa e no preâmbulo do Edital; a duplicidade de designação do Briefing não altera seu conteúdo nem sua condição de anexo vinculante, expressamente declarada no item 23.19.6; e a remissão defeituosa da Cláusula Oitava diz respeito a rito de reembolso incidente na execução contratual, e não a elemento de proposta.

24. Não se acolhe, porém, a conclusão que a impugnante deles extrai. A reiteração de defeitos redacionais não converte erro material em vício substancial, nem autoriza, por si, a suspensão do certame. O critério legal para aferir a necessidade de republicação é o da repercussão sobre a formulação das propostas, e não o da quantidade de imprecisões redacionais encontradas. Vigora, no ponto, o princípio do formalismo moderado, expressamente acolhido pelo item 14.10 do Edital, cuja consequência é a correção do ato, e não a sua invalidação.

25. Procede parcialmente o apontamento, apenas para determinar as retificações das impropriedades em comento; improcede quanto ao pedido de suspensão.

IV.4. Da qualificação técnico-operacional do item 17.4.1 do Termo de Referência.

26. Sustenta-se que as sete atividades arroladas no item 17.4.1 como parcelas de maior relevância correspondem à totalidade do objeto, em afronta à Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, e que o prazo de três anos é desproporcional e incoerente com os sessenta dias exigidos no item 1.5.2 do Anexo II para fins de pontuação.

27. Quanto à primeira alegação, a premissa não se sustenta. O objeto desta contratação, tal como descrito no Termo de Referência e detalhado no Apêndice I, compreende conjunto 31 produtos e serviços, número consideravelmente mais amplo do que as sete atividades arroladas no item 17.4.1, e a própria impugnante o reconhece ao afirmar, no item IV.11 de sua peça, que o Apêndice I especifica 24 (vinte e quatro) itens.

28. Sete atividades, dentre vinte e quatro itens catalogados, não são a totalidade do objeto: são um recorte, e é exatamente o recorte que o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a fazer. A afirmação de que "não há, em rigor, parcela alguma" é incompatível com a descrição do objeto que a própria impugnante apresenta em outro fundamento de sua impugnação.

29. Acresce que a Súmula nº 263 do TCU disciplina a exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos, submetendo-a à dupla limitação das parcelas de maior relevância e de valor significativo e ao teste de proporcionalidade. O item 17.4.1 não exige quantitativo mínimo algum. Exige atestado ou atestados que comprovem experiência em serviços compatíveis em características, complexidade e natureza com o objeto, sem fixar volumes, metas ou quantidades. A exigência situa-se, portanto, aquém do patamar que o verbete disciplina.

30. A segunda alegação, relativa à ambiguidade quanto à possibilidade de soma de atestados e de períodos, merece resposta objetiva, e é ela que esta Comissão dá, com efeito vinculante para o julgamento da habilitação: o item 17.4.1 admite a apresentação de mais de um atestado, a soma de períodos não simultâneos e a comprovação das sete atividades por meio de atestados distintos, emitidos por clientes distintos, não se exigindo contrato único, nem execução contínua por três anos, nem que todas as atividades constem de um mesmo instrumento. O emprego da forma plural no próprio dispositivo, "atestado(s) que comprove(m)", já indicava essa leitura, que ora se explicita para que não subsista dúvida.

31. Com essa explicitação, dissolve-se também a tese de barreira composta com a vedação a consórcios, deduzida no mesmo item da impugnação: a licitante que não detenha, isoladamente, atestado único abrangendo as sete atividades poderá compor sua habilitação técnica somando atestados de diferentes clientes e períodos.

32. Quanto à comparação entre os três anos do item 17.4.1 e os sessenta dias do item 1.5.2 do Anexo II, ela confronta institutos de função diversa. A habilitação afere aptidão mínima para executar o objeto e opera por juízo binário, de modo que o parâmetro há de ser fixado em patamar que assegure segurança à Administração. A pontuação afere mérito relativo entre licitantes já aptas e opera por gradação, de modo que o parâmetro há de ser fixado em patamar baixo, precisamente para não excluir ninguém do cálculo. Os sessenta dias do Anexo II não são incoerência: são a expressão da opção do Edital por um critério de pontuação deliberadamente inclusivo. Calibrar a habilitação pelo mesmo patamar da pontuação esvaziaria a função da primeira; calibrar a pontuação pelo patamar da habilitação restringiria a competição. O Edital fez o contrário do que se lhe imputa.

33. Registre-se, por fim, que o prazo de três anos de experiência pretérita é parâmetro corrente e módico em serviços continuados, e não guarda relação de proporcionalidade com a vigência inicial do contrato, como supõe a impugnante: experiência pretérita e duração contratual medem coisas



diferentes, e não há norma que vincule uma à outra. Além disso, trata-se de norma prevista no art. 67, § 5º da Lei 14.133/21.

34. Improcede o apontamento do item IV.3, deferindo-se, de ofício, a explicitação interpretativa do item 31.

IV.5. Do não parcelamento do objeto.

35. Sustenta-se que o objeto foi licitado em item único sob justificativa genérica, sem estudo técnico ou econômico que demonstre prejuízo ao conjunto, em contrariedade à Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

36. A alegação de ausência de justificativa não corresponde ao instrumento. O Termo de Referência dedica ao tema seção própria, o item 6, intitulado "Justificativa para o parcelamento ou não da contratação", com quatro subitens de fundamentação concreta. O item 6.1 expõe a razão técnica central:

"A execução do objeto não será parcelada. Embora o volume de serviços seja expressivo, os produtos fazem parte de um ciclo integrado de execução; há uma interdependência entre cada serviço. Por exemplo, o planejamento é insumo para a produção de conteúdo; a produção de conteúdo é insumo para a análise de performance; a análise é insumo para o novo planejamento."

37. E o item 6.2 explicita a consequência concreta da fragmentação:

"O encadeamento entre produtos é essencial para o caráter estratégico da comunicação. A contratação com parcelamento (ex: uma empresa para vídeos, outra para redes sociais, outra para monitoramento) se apresenta inviável, pois comprometeria as entregas, a qualidade e o cumprimento de prazos."

38. Os itens 6.3 e 6.4 completam a fundamentação, indicando quatro condições operacionais cuja satisfação depende da unidade da contratação: metodologia de trabalho única, padronização das ferramentas de gestão para mensuração, centralização das fontes de informação e atuação integrada de equipe multidisciplinar, esta última essencial, segundo o instrumento, para consolidar a imagem institucional, alinhar o discurso e atuar em situações de crise.

39. Essa não é justificativa genérica. Ela identifica o ciclo produtivo do objeto, exemplifica a fragmentação que se recusa, nomeia os riscos que dela decorreriam e indica as condições técnicas que a unidade preserva. A Súmula nº 247 do TCU impõe a adjudicação por item quando o objeto for divisível "desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo". A ressalva integra o próprio enunciado, e é precisamente dela que o Termo de Referência se ocupa. Divisibilidade material não é sinônimo de divisibilidade conveniente: quase todo objeto complexo é tecnicamente fracionável, e por isso o verbete condiciona a obrigatoriedade à inexistência de prejuízo ao conjunto.

40. Acresce que a comunicação digital institucional é objeto em que a unidade de comando é ela própria atributo de qualidade. Discurso institucional fragmentado entre prestadores distintos, com metodologias, ferramentas e fontes de dados diversas, não é apenas menos eficiente: é inconsistente, e a inconsistência compromete a finalidade da contratação, que é informar e orientar a população residente e flutuante com unidade de linguagem.

41. Improcede o apontamento do item IV.4.

IV.6. Da vedação à participação de consórcios.

42. Sustenta-se que o item 7.1 do Termo de Referência veda a participação de consórcios com motivação genérica e internamente contraditória, porque o reconhecimento de que o mercado de empresas especializadas é vasto militaria a favor e não contra a admissão de consórcios.

43. A Lei nº 14.133/2021 não assegura ao licitante direito subjetivo à participação em consórcio. Admite a vedação, desde que justificada no processo licitatório (art. 15), o que transfere ao instrumento convocatório o ônus da motivação, e não o ônus de demonstrar impossibilidade. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a admissão ou a vedação de consórcios se insere na margem de conformação da Administração, a ser exercida à luz das circunstâncias do objeto e do mercado.

44. A motivação do item 7.1 não é contraditória: é dupla, e suas duas partes cumprem funções distintas. A primeira, a significativa complexidade dos serviços, justifica a exigência de unidade de responsabilidade técnica e de comando na execução, pelas mesmas razões expostas no item IV.5 desta decisão quanto ao não parcelamento. A segunda, o vasto mercado de empresas especializadas, não é fundamento da vedação: é a demonstração de que a vedação não compromete a competitividade, porque existe universo suficiente de prestadores aptos a disputar isoladamente. Lidas em conjunto, as duas partes respondem exatamente às duas perguntas que a lei exige que sejam respondidas: por que vedar, e por que a vedação não restringe indevidamente a disputa.

45. A leitura que a impugnante propõe, de que mercado vasto sempre milita pela admissão de consórcios, provaria demais: se fosse correta, a vedação só seria legítima em mercados restritos, isto é, precisamente onde a soma de esforços é mais necessária. O raciocínio se inverte contra si mesmo.

46. Registre-se, ademais, que a tese de barreira composta com a exigência do item 17.4.1 perde seu pressuposto diante da explicitação constante do item 31 desta decisão, que admite expressamente a soma de atestados de clientes e períodos distintos para a comprovação das sete atividades. A licitante que não detenha, sozinha, atestado único abrangente não precisa de consórcio para habilitar-se: basta somar atestados.

47. Quanto ao paradigma do Conselho Federal de Enfermagem, que admitiria consórcios, vale aqui o que se dirá no item IV.9 desta decisão a respeito do uso de editais de terceiros como fundamento: prática administrativa de outro ente não é fonte normativa e não vincula o Município de Araruama, sobretudo em matéria que a lei expressamente atribui à conformação de cada Administração.

48. Improcede o apontamento do item IV.5.

IV.7. Da forma presencial. Reiteração de fundamentos e resposta aos novos argumentos.

49. Quanto à impugnação à sessão presencial, importa dizer que o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece preferência, e não vedação; a motivação constante dos itens 3.4.2 e 3.4.2.1 do Termo de Referência não é genérica, pois indica razões específicas e verificáveis ligadas às particularidades deste objeto, a saber, o recebimento, a identificação, a guarda, a abertura e a análise de invólucros físicos, a preservação do sigilo da autoria das propostas técnicas, a conferência material da documentação, o controle da cadeia de custódia e o acompanhamento presencial pelos licitantes; e parte dos elementos da proposta técnica, notadamente os exemplos de peças e os protótipos em suporte físico, é insuscetível de tramitação eletrônica sem risco ao anonimato, dado que arquivos eletrônicos carregam metadados de autoria cuja depuração não é verificável pela Administração no ato do recebimento.

50. A existência de plataformas eletrônicas para publicação de editais, cadastramento de fornecedores ou comunicação administrativa não demonstra que o Município disponha de plataforma capaz de reproduzir, com as mesmas garantias, o recebimento sigiloso da proposta apócrifa, dos protótipos e das peças que integram o plano técnico. É igualmente inadequado comparar o procedimento com pregões ou dispensas eletrônicas para serviços de redes sociais. O elemento distintivo desta Concorrência não é simplesmente seu objeto ser “comunicação digital”, mas o julgamento por melhor técnica mediante plano de comunicação apócrifo e peças/protótipos, circunstância ausente dos paradigmas indicados pela Impugnante.

51. Quanto ao art. 176, II, da Lei nº 14.133/2021, invocado para demonstrar que Araruama não faz jus à transição prevista para municípios de até vinte mil habitantes, a observação é correta em seu conteúdo e irrelevante em sua conclusão. Aquele dispositivo institui regime de transição específico para municípios de pequeno porte; ele não converte o art. 17, § 2º, em norma proibitiva para os demais. Fosse as hipóteses do art. 176 as únicas admissíveis, o art. 17, § 2º, seria letra morta para todos os entes que não se enquadrassem naquele limite populacional, o que evidentemente não é o que a lei dispõe. A forma presencial motivada é admitida a todos os entes; o art. 176 apenas dispensa alguns deles da própria exigência de motivação durante o período de transição.

52. Quanto à alegada disponibilidade tecnológica plena, demonstrada pela existência de sítio eletrônico oficial, de sistema de divulgação de esclarecimentos pela internet e de integração ao

SICAF e ao PNCP, a inferência é excessiva. Sítio institucional, canal de esclarecimentos e cadastro em sistemas federais de fornecedores e de publicidade de contratações são instrumentos de divulgação, de cadastro e de transparência. Nenhum deles é plataforma de processamento de julgamento técnico com via apócrifa, com recebimento e custódia sigilosa de plano de comunicação acompanhado de exemplos de peças e protótipos. Divulgar eletronicamente um certame e processar eletronicamente um julgamento anônimo com peças físicas são operações tecnicamente distintas, e a existência da primeira capacidade não demonstra a existência da segunda.

53. Quanto à Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2/2023, o argumento se volta contra quem o deduz. Trata-se de ato infralegal de âmbito federal, que disciplina licitações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e que não vincula o Município de Araruama. E, ainda assim, segundo a própria descrição da impugnante, aquele ato admite a forma presencial excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente. Vale dizer: a norma invocada para demonstrar a impossibilidade da forma presencial é, ela própria, norma que a admite mediante motivação, exatamente como o faz o art. 17, § 2º, e exatamente como se procedeu neste certame.

54. Quanto ao precedente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a razão invocada, de que a adoção da forma presencial exige motivação específica e circunstanciada, é acolhida sem reservas por esta Comissão, e é precisamente o que se sustenta: a motivação deste Edital é específica e circunstanciada. O precedente, ademais, versou sobre contratação de serviços de telecomunicações, objeto de natureza comum, sem julgamento técnico, sem via apócrifa e sem apresentação de peças físicas. A distinção não é acessória: é justamente a peculiaridade do julgamento anônimo com suporte físico que sustenta a motivação aqui adotada, e ela inexistia naquele caso.

55. Quanto ao caráter remoto da execução contratual, previsto no item 9.1, "d", do Termo de Referência, o argumento confunde execução e disputa. A forma de execução do contrato, que se dará nas instalações da contratada, nada diz sobre a forma de processamento da licitação, que envolve atos materiais de entrega, custódia e abertura de invólucros. Tampouco há restrição a empresas domiciliadas fora da Comarca: a apresentação de invólucros na sessão pública é ato único, praticável por representante legal ou procurador, e não exige estabelecimento local.

56. Quanto aos exemplos de certames eletrônicos de objeto equivalente, aplica-se o que já se assentou na decisão anterior e se reitera no item IV.9 desta: prática administrativa de terceiros não é fonte normativa. Acresce que os exemplos arrolados, segundo a própria descrição da impugnante, referem-se a contratações de comunicação social e marketing digital processadas por pregão eletrônico, dispensa eletrônica e procedimentos análogos, isto é, certames sem julgamento por melhor técnica, sem plano de comunicação apócrifo e sem apresentação de peças e protótipos

físicos. A ausência de peculiaridade nesses casos não demonstra a ausência de peculiaridade neste.

57. Improcede o apontamento do item IV.6.

IV.8. Do art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010.

58. Sustenta-se que a invocação da Lei nº 12.232/2010 é contraditória, porque o seu art. 2º, § 2º, veda a inclusão, nos contratos de serviços de publicidade, de atividades de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas, determinando que sejam contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios.

59. O dispositivo invocado não contraria o Edital. Confirma-o.

60. O art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.232/2010 delimita o objeto possível do contrato de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, vedando que nele se incluam atividades estranhas, e determina que estas sejam contratadas por procedimento próprio. É exatamente o que se fez: o Município de Araruama não pretende celebrar contrato de publicidade por intermédio de agência de propaganda, não licitou sob o regime da Lei nº 12.232/2010 e instaurou procedimento próprio, regido pela Lei nº 14.133/2021, como declarado no preâmbulo do Edital. A norma que a impugnante invoca contra o certame é a norma que determina precisamente o caminho que o certame seguiu.

61. A impugnante confunde regência com referência. O Edital não afirma que este certame é regido pela Lei nº 12.232/2010. Afirma, no item 28.2 do Termo de Referência que observará, de maneira subsidiária e como referência de boa prática, as regras daquele diploma aplicáveis ao objeto, embora não incidam obrigatoriamente sobre ele. Tomar de empréstimo uma técnica de julgamento consagrada, a avaliação de plano de comunicação em via não identificada, não converte o objeto em serviço de publicidade, e a própria impugnante o reconhece ao admitir, expressamente, que o Acórdão nº 6.227/2016-TCU-2ª Câmara autoriza o empréstimo metodológico do rito de julgamento para objetos de comunicação digital, eis que estamos falando de melhores práticas.

62. Tampouco há seletividade. A impugnante sustenta que a Administração teria tomado da Lei nº 12.232/2010 "o critério restritivo de melhor técnica" e descartado a vedação do art. 2º, § 2º. A premissa é incorreta em ambos os termos e a vedação do art. 2º, § 2º, não foi descartada: foi observada, porque não se celebrará contrato de publicidade.

63. Há elemento que a impugnante não considerou. O art. 20-A da Lei nº 12.232/2010, incluído pela Lei nº 14.356/2022, determina que a contratação de serviços de comunicação institucional, nela compreendidas atividades de gestão de redes sociais e de páginas institucionais, observe os critérios de julgamento previstos no art. 5º daquele diploma, isto é, melhor técnica ou técnica e

preço. Os dois dispositivos convergem: o art. 2º, § 2º, exclui a comunicação do contrato de publicidade e a remete a procedimento próprio; o art. 20-A determina que esse procedimento próprio adote os critérios de julgamento ali indicados. O Edital cumpre ambos.

64. Anote-se, para registro, que a impugnação anterior deduzida nestes autos sustentou tese exatamente oposta, afirmando que o objeto atrairia a incidência da Lei nº 12.232/2010 de modo mais intenso, a ponto de impor o rito de constituição de subcomissão técnica do seu art. 10. Que duas impugnações sustentem, no mesmo certame e com base no mesmo diploma, que a Administração deveria aplicá-lo mais e que não poderia aplicá-lo de modo algum é indício eloquente de que a posição intermediária adotada pelo Edital, e ora reafirmada, é a juridicamente correta.

65. Sem prejuízo da improcedência, e para eliminar a ambiguidade redacional que deu causa a leituras tão divergentes, reafirma-se que o procedimento licitatório em questão se rege pela Lei nº 14.133/2021, observadas subsidiariamente, como referência de melhores práticas e naquilo que for compatível com o objeto, as diretrizes da Lei nº 12.232/2010.

66. Improcede o apontamento do item IV.8, deferindo-se, de ofício, a retificação redacional do item anterior.

IV.9. Da composição do colegiado técnico.

67. Em linha com o disposto no capítulo acima, também não procede a pretensão de importar obrigatoriamente o art. 10 da Lei nº 12.232/2010.

68. Registre-se: a norma de regência deste certame é a Lei nº 14.133/2021, que disciplinou de modo próprio a designação dos agentes responsáveis pelo julgamento, atribuindo-a à autoridade competente, sem instituir sorteio, lista ampliada ou quota de membros externos; onde o regime de regência dispõe, não há lacuna a colmatar por analogia, que é a técnica de integração pressuposta pela tese da impugnante; e o Edital não deixou a matéria sem controle, prevendo número mínimo de três membros tecnicamente qualificados, designação por ato formal publicado na imprensa oficial, Termo de Confidencialidade e Inexistência de Conflito de Interesses, julgamento em via apócrifa, pontuação individualizada por membro, reavaliação obrigatória de quesito com dispersão superior a vinte por cento e relatório circunstanciado com fundamentação de cada nota.

69. Essas providências, incluindo a publicação da Portaria indicando os membros, publicada no Diário Oficial do Município, no dia 11/09/2026, atendem materialmente à finalidade que a impugnante invoca, que é a proteção da impessoalidade do julgamento técnico, sem importar rito estranho ao regime de regência.

71. Quanto aos paradigmas do Conselho Federal de Enfermagem e do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, reitera-se o que já se assentou: editais de terceiros não são fonte

normativa e não criam, para o Município de Araruama, obrigação que a lei não impôs. O segundo paradigma, ademais, demonstra o contrário do que se pretende: o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia cancelou o seu certame porque havia optado por instituir a subcomissão nos moldes do art. 10 da Lei nº 12.232/2010 e o fez de modo defeituoso, com número de candidatos inferior ao exigido. Quem adota um rito legal vincula-se a ele integralmente e responde por sua observância. Quem não está a ele obrigado, e adota em seu lugar controles próprios e compatíveis com o regime que efetivamente o rege, não incorre no mesmo vício.

72. Improcede o apontamento do item IV.9.

IV.10. Do rateio orçamentário entre fontes vinculadas.

73. Sustenta-se que o rateio da dotação entre a Superintendência de Comunicação Social, o Fundo Municipal de Educação e o Fundo Municipal de Saúde, previsto no item 13.1 do Termo de Referência, configura desvio de finalidade na aplicação de recursos constitucionalmente vinculados, porque o objeto seria campanha de comunicação institucional genérica.

74. O apontamento parte de premissa que o instrumento convocatório não autoriza. A indicação de dotação orçamentária não determina que qualquer despesa do contrato possa ser imputada a qualquer das fontes indicadas. Ela declara a existência e a disponibilidade de recursos para fazer face à despesa, na forma exigida pela Lei nº 14.133/2021, e identifica os programas de trabalho por meio dos quais cada unidade orçamentária participará do custeio das ações de comunicação que lhe sejam próprias.

75. Esse ponto é decisivo e decorre da estrutura de execução adotada pelo Edital. Nos termos do item 9.1, "a", do Termo de Referência, "a execução contratual ocorrerá de forma parcelada, mediante emissão prévia de Ordem de Serviço (OS) pela CONTRATANTE, sendo remunerados exclusivamente os serviços e produtos efetivamente executados, recebidos e atestados pela fiscalização". Não há pagamento global antecipado, nem rateio automático de despesas entre as fontes. Cada produto é demandado por Ordem de Serviço específica, e é no momento do empenho e da liquidação que se define a fonte de custeio, à luz da natureza finalística da ação demandada. Campanha de comunicação de ação educacional será custeada pela fonte da educação; campanha de comunicação de ação de saúde, pela fonte da saúde; comunicação institucional geral, pela fonte da Superintendência de Comunicação Social.

76. A comunicação de políticas públicas setoriais não é estranha às respectivas áreas finalísticas. Campanhas de vacinação, de prevenção, de orientação sanitária, de matrícula escolar, de busca ativa e de programas educacionais são instrumentos de execução das próprias políticas de saúde e de educação, e sua comunicação integra a atividade-meio necessária ao funcionamento dos respectivos sistemas. O que a legislação veda é a imputação, a fontes vinculadas, de despesas

estranhas às suas finalidades, e essa aferição se faz despesa a despesa, no momento da execução, e não em abstrato, na indicação de dotação constante do edital.

77. A impugnação, ademais, não aponta um único produto do objeto que esteja, desde já, indevidamente imputado a fonte vinculada, porque isso ainda não ocorreu e não poderia ter ocorrido: nenhuma Ordem de Serviço foi emitida. A tese é, portanto, prospectiva e hipotética. Impugnação ao edital destina-se ao controle preventivo de cláusulas do instrumento convocatório, e não à fiscalização antecipada de atos de execução orçamentária futuros, que são submetidos a controle próprio, exercido pelo controle interno do Município, pelo Tribunal de Contas competente e, no caso do Fundo de Educação, pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social.

78. Improcede o apontamento do item IV.10, deferindo-se, de ofício, a providência do item 79.

IV.11. Da ausência de previsão de gestão de tráfego pago.

79. Sustenta-se que o Apêndice I não contempla rubrica de gestão de campanhas de mídia paga, embora a execução contratual provavelmente venha a demandá-la.

80. O apontamento não identifica vício: identifica uma opção de escopo, e dela discorda. A Administração define o objeto que pretende contratar, e definiu-o como abrangendo a produção, a gestão e o monitoramento de conteúdo, sem incluir a gestão de verba de mídia paga. Essa delimitação é deliberada e coerente com o desenho de toda a contratação, que remunera por produto entregue, segundo preços unitários do Apêndice I, e não comporta a lógica própria da intermediação de veiculação remunerada, que envolve repasse de verba publicitária a terceiros, prestação de contas de mídia e formas de remuneração distintas.

81. A alegação de que a execução "provavelmente" demandará tal atividade é, por definição, hipotética, e não constitui vício do instrumento convocatório, pois, como demonstrado, estamos tratando de objeto diverso da publicidade, lembrando que a legislação pertinente impede a confusão dos objetos de comunicação (digital/institucional/publicidade).

82. Esta Comissão esclarece, com efeito vinculante para a execução contratual, que a gestão de campanhas de tráfego pago, o impulsionamento remunerado de conteúdo e a intermediação de compra de mídia em plataformas digitais NÃO integram e NUNCA integraram o objeto desta contratação, não são exigíveis da contratada e não serão remunerados por este contrato.

83. Improcede o apontamento do item IV.11.

VII. DISPOSITIVO

84. Considerando que as informações acima não alteram o objeto, os quesitos e subquesitos de pontuação, os pesos, as escalas de nota, as pontuações mínimas, a composição e a formatação

dos invólucros, as condições de participação ou os prazos do certame e que as correções de identificação e de remissão são puramente formais, não há, portanto, repercussão sobre a formulação das propostas, razão pela qual não se impõe republicação com reabertura de prazos nem redesignação da sessão pública, na forma dos itens 16.5 e 16.6 do instrumento convocatório.

85. Adicionalmente, não importam republicação os ajustes que operam em benefício das licitantes, dentre os quais se enquadram: as explicitações relativas ao item 17.4.1 e ao escopo ampliam a competitividade e reduzem a incerteza, sem criar exigência nova.

86. Ante o exposto, esta Comissão Permanente de Contratação DECIDE:

- a) CONHECER da impugnação, por tempestiva e por ser a impugnante parte legítima, nos termos do item 16.1 do Edital e do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- b) NEGAR-LHE PROVIMENTO quanto aos pedidos de suspensão do certame, de anulação, de republicação do Edital com reabertura de prazos, de redefinição da exigência de qualificação técnico-operacional, de parcelamento do objeto, de admissão de consórcios, de alteração da forma presencial, de exclusão da referência à Lei nº 12.232/2010, de alteração da composição do colegiado técnico e de exclusão das fontes vinculadas de Educação e de Saúde, pelos fundamentos expostos nos itens IV.1 a IV.11;
- c) MANTER a data da sessão pública designada para 18 de setembro de 2026, às 10h00min, por não haver alteração que afete a formulação das propostas;
- d) DETERMINAR a juntada desta decisão aos autos do processo administrativo e sua disponibilização aos interessados pelos mesmos meios utilizados para divulgação do Edital, na forma do item 16.7.

Araruama, 17 de setembro de 2026.

Melina Antunes da Silva
Melina Antunes da Silva

Secretária Executiva de Licitações e Contratos
SEELIC

Melina Antunes da Silva
Secretária Executiva de
Licitações e Contratos
Mat. 122891-9