

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO Nº 01

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90089/2025

Processo: 19.910/2025

Objeto: contratação de empresa especializada em publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, a fim de atender as necessidades de natureza contínua da Prefeitura de Saquarema.

Impugnante: Caline Santos Passos Costa

1 – DO RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Impugnação nº 01 ao Pregão Eletrônico nº 90089/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, a fim de atender as necessidades de natureza contínua da Prefeitura de Saquarema.

O pedido de impugnação foi encaminhado por e-mail no dia 12 de dezembro de 2025 às 16h28min por solicitação da representante Srª. Caline Santos Passos Costa, da empresa JK Diagramação e Publicidade – Jornais e Diários Oficiais. No e-mail, não constam anexados documentos da empresa, procuração “AD JUDICIA ET EXTRA”, ou qualquer outro documento. Apenas o Pedido de Impugnação devidamente assinado pela representante supracitada.

2 – DA ANÁLISE DO MÉRITO

Cabe frisar que todo ato administrativo deve atender os princípios consoantes do Art. 5º da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas no pedido de impugnação.

3 - DA LEGITIMIDADE, ADMISSIBILIDADE E INTEMPESTIVIDADE DO PEDIDO

Nos termos do caput do Art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos,

*devendo protocolar o pedido até **3 (três) dias úteis antes da***

***data de abertura do certame** (grifo nosso).*

Assim, tendo em vista que a abertura da licitação referente ao Pregão Eletrônico nº 90089/2025 está prevista para o dia 15/12/2025 e considerando que, na contagem de prazos, não se computa o dia da abertura, **constata-se que o prazo para impugnar o ato convocatório do Pregão encerrou-se no dia 10/12/2025.**

Observa-se que a Impugnante encaminhou sua petição, por e-mail, no dia 12/12/2025, às 16h28min, descumprindo o artigo 164 da Lei 14.133/2021. Assim sendo, verifica-se que a presente impugnação é **INTEMPESTIVA**, uma vez que foi fixado o dia 15 de dezembro de 2025 para a realização do certame, e na forma da contagem geral de prazos não se computa o dia do início, tem-se por **INTEMPESTIVA** a impugnação.

Não obstante, será analisado e respondido o questionamento em respeito ao direito de petição.

4 – DA ANÁLISE DO PEDIDO

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como “Nova Lei de Licitações”, foi concebida para sistematizar e modernizar as normas aplicáveis às contratações públicas, incorporando dispositivos de legislações anteriores, bem como interpretações doutrinárias e jurisprudenciais consolidadas.

O novo diploma introduziu avanços relevantes, como a ampliação do uso de meios eletrônicos e a previsão do diálogo competitivo, modalidade voltada à busca de soluções inovadoras e mais eficientes para a Administração. Apesar desse esforço de atualização, **a lei preserva institutos anacrônicos, revelando, em certos aspectos, o paradoxo entre inovação e conservação normativa.**

Exemplo disso é a manutenção da exigência de publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação, prevista no art. 54, §1º, modelo oriundo da antiga Lei nº 8.666/1993.

Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (2. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, e-book baseado na 17ª ed. impressa), publicada em 2016, já antecipava a necessidade de superação do modelo tradicional de divulgação em papel, ao defender que a divulgação em sítios eletrônicos especializados seria mais eficiente, por permitir aos interessados acesso mais amplo e imediato às informações relativas às licitações. Contudo, a interpretação/opinião do autor, também utilizada pela Impugnante, não se sobrepõe à norma legal, que ainda determina, no artigo 54 da Lei 14.133/2021, a publicação dos atos oficiais em jornais de grande circulação:

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

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

Por essa razão, a exigência de publicação em jornal diário de grande circulação, prevista no § 1º do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021, foi alvo de críticas sob a ótica da eficiência administrativa, por representar, em muitos casos, um ônus desproporcional diante das possibilidades mais acessíveis e abrangentes oferecidas pelos meios digitais.

Cumpre lembrar que o princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal, já estava resguardado no próprio caput do referido artigo 54, ao determinar a divulgação integral do edital e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) — plataforma digital que assegura ampla visibilidade pública e acessibilidade às informações. Essa duplicidade levou inclusive à proposição de veto presidencial ao § 1º, sob o argumento de que o dispositivo seria excessivo e desconectado da realidade tecnológica contemporânea.

Ressalta-se que, embora o Poder Executivo tenha buscado suprimir a obrigatoriedade de publicação em jornal diário de grande circulação, a redação do § 1º também abrangia a divulgação no Diário Oficial do ente federativo. O debate em torno do veto presidencial expôs a tensão entre modernização e preservação de mecanismos tradicionais. Caso fosse mantido, ambas as formas de publicidade seriam eliminadas, **razão pela qual o Congresso Nacional (órgão legislador e que tem a prerrogativa legal de analisar e aprovar leis em nosso país) o rejeitou, preservando o instrumento tradicional de publicidade oficial, de baixo custo e relevante para a lisura e a legitimidade dos certames.**

Dessa forma, diante da manutenção expressa da integralidade do § 1º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, cabe à Administração cumprir a exigência legal, interpretando-a à luz das transformações do setor jornalístico. Para tanto, é imprescindível que esses veículos apresentem estrutura editorial consolidada, regularidade de publicações, pluralidade de conteúdo, responsabilidade jornalística e rastreabilidade das edições — critérios que asseguram a legitimidade da publicidade oficial e permitem distingui-los de blogs pessoais, páginas informais ou canais destituídos de rigor técnico. Tais exigências já constam no Termo de Referência que gerou o Edital do Pregão 90089/2025.

Ademais, no ambiente digital, o conceito de “grande circulação” não se confunde com volume de acessos. Um site pode registrar expressiva audiência, mas se direcionado a um público específico

— como nichos de entretenimento, finanças ou moda —, não cumpre a finalidade da publicidade legal, que exige comunicação acessível ao público em geral. Por isso, a aferição da eficácia da divulgação deve considerar não apenas a quantidade de acessos, mas a capacidade do veículo atingir, de forma ampla, impessoal e relevante, o público-alvo da licitação e a população residente no Município de Saquarema, a principal interessada em conhecer e fiscalizar os atos da Prefeitura Municipal. Essa cautela é essencial para assegurar a competitividade, a isonomia e a transparência dos certames.

Além desse aspecto, a redução da divulgação desses editais à veiculação exclusiva em plataformas digitais — especialmente em municípios de pequeno porte ou localidades com limitações de conectividade, o que é o caso de Saquarema — pode representar risco adicional, pois tende a dificultar o acesso do público às informações. Diante disso, a preservação do dispositivo legal que exige a publicação em jornal de grande circulação confirma a necessidade de um sistema publicitário mais robusto e plural, contribuindo, por via reflexa, para o fortalecimento do controle social e da legitimidade dos atos administrativos.

Vale ressaltar que, em nenhum momento, o Edital do Pregão Eletrônico 90089/2025 veta a participação de jornais exclusivamente digitais. Porém, o Município requer que haja, prioritariamente, a versão física em tiragem mínima de 8.000 (oito mil) exemplares.

De acordo com o item 20.13.1 do Termo de Referência anexo ao Edital: “A Contratante deverá manter cópia digital integral das páginas publicadas, enviadas pela Contratada em formato PDF ou equivalente, com resolução que permita a leitura completa e fiel da publicação”. Ou seja: além da versão física que deverá ser enviada à Prefeitura de Saquarema, a contratada também deverá enviar a versão digital do periódico diário.

A Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Brasileira das Agências e Veículos Especializados em Publicidade Legal (ABRALEGAL) têm sugerido parâmetros técnicos para definir

quando um periódico pode ser considerado como “jornal de grande circulação”. Embora não possuam caráter vinculante, tais diretrizes oferecem balizas objetivas de avaliação.

À luz das recomendações da ANJ, merecem destaque a circulação regular impressa e digital, a atualização mínima semanal, a existência de equipe de redação profissional com identificação dos responsáveis, a certificação de autenticidade da versão digital, o registro compatível nos cadastros da Receita Federal (CNAEs 5812-3/01 ou 5822-1/01), a vedação à participação de entidades sem fins econômicos no controle societário, bem como auditoria independente e filiação a entidade de classe.

Já a ABRALEGAL adota parâmetros de maior rigor, como a exigência de edições em pelo menos cinco dias por semana, distribuição em escala estadual, audiência digital auditada mínima de 16 milhões de visualizações mensais (IVC Digital, BDO ou equivalente) e relatórios periódicos de circulação e alcance.

A partir desses parâmetros, evidencia-se que a simples autodeclaração do veículo não basta, impondo-se a apresentação de documentação idônea que ateste sua regularidade e alcance. A caracterização como jornal de grande circulação — seja impresso ou digital — demanda comprovação documental robusta, capaz de assegurar a legitimidade da contratação e a efetividade da publicidade. Tais documentos constam da documentação da fase “Qualificações”.

Nesse sentido, para veículos impressos, recomenda-se a apresentação de certidão de tiragem e dados sobre a distribuição geográfica. Já para os digitais — sobretudo os exclusivamente digitais — devem ser juntados relatórios de audiência emitidos por ferramentas como Google Analytics (GA4), SimilarWeb ou entidade auditora credenciada, contendo dados de acesso, atualização periódica, pluralidade editorial e estrutura profissionalizada.

Embora ainda não haja parâmetros numéricos fixos na legislação ou jurisprudência para os exclusivamente digitais, os requisitos qualitativos devem ser observados com rigor reforçado, a fim

de preservar a seriedade da publicidade oficial e afastar riscos de captura e manipulação da informação.

Além da comprovação documental, é necessário avaliar o alcance territorial do veículo, entendido como sua efetiva capacidade de atingir o público-alvo da licitação. Público-alvo, este, como acima informado, não sendo somente os possíveis licitantes, mas também, e com grande parcela de relevância, a população saquaremense, interessada por fiscalizar os atos do Executivo Municipal, bem como a primeira impactada com as ações, programas e projetos realizados pela Prefeitura.

Esse critério deve ser aplicado de modo a permitir a utilização de jornais regionais ou estaduais, desde que devidamente demonstrada sua abrangência sobre o território do ente contratante.

Esse entendimento encontra eco no posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do seu Ministério Público de Contas, manifestado em consultas formais (Acórdãos nº 669/2025 e nº 1.516/2024 e Parecer PAR-28/2025-PGC, respectivamente), no sentido de que a caracterização de jornal de grande circulação, no formato digital, requer a demonstração de estrutura editorial, regularidade de publicação e efetivo alcance. A aferição desses elementos deve apoiar-se em critérios técnicos compatíveis com a realidade local e ser orientada pelos princípios da Lei nº 14.133/2021.

5 – CONCLUSÃO

Em observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, do julgamento

objetivo, da segurança jurídica, da RAZOABILIDADE, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da COMPETITIVIDADE e da VINCULAÇÃO AO EDITAL:


INDEFERE-SE A IMPUGNAÇÃO, conforme passa a expor:

INDEFERE-SE, POR INTEMPESTIVIDADE, o pedido de impugnação realizado pela Sr^a. Caline Santos Passos Costa, da empresa JK Diagramação e Publicidade – Jornais e Diários Oficiais, ao Pregão Eletrônico nº 90089/2025, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, a fim de atender as necessidades de natureza contínua da Prefeitura de Saquarema, do Processo Administrativo 19.910/2025, regido pela Lei nº 14.133, de 2021.

Reforço que a mesma não observou os prazos legais instituídos pelo artigo 164 da Lei 14.133/2021 para os pedidos de impugnação de Edital.

PROCEDE-SE À PUBLICIDADE desta decisão.

Saquarema, 14 de dezembro de 2025.

Documento assinado digitalmente
 **NILSON DA COSTA CARDOSO JUNIOR**
Data: 14/12/2025 16:43:36-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Nilson da Costa Cardoso Junior
Secretário Municipal de Comunicação Social

PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

À PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA - RJ
PROCESSO Nº 19.910/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90089/2025

Ref.: Contratação de empresa especializada em publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, a fim de atender as necessidades de natureza contínua da Prefeitura de Saquarema.

Prezados (as) Senhores (as),

Em atenção ao edital citado, que exige PUBLICAÇÃO IMPRESSA EM JORNAL DE CIRCULAÇÃO, apresentamos os seguintes pontos para análise:

1. Publicação digital é prática OFICIAL

Os principais veículos de publicidade oficial legal já atuam exclusivamente no formato eletrônico, como:

- **PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas)** – obrigatório para todos os entes (art. 174, Lei 14.133/2021);
- **Diário Oficial da União (DOU)** – aboliu o impresso desde 2017;
- **Diários Oficiais dos Estados** – integralmente digitais.

2. Base legal e interpretação doutrinária

Consta no art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Este princípio estabelece o dever de que todas as decisões ou atos praticados pela administração pública sejam transparentes.

Com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21, nos termos do art. 54, passa a ser obrigatória a publicação de extrato do edital jornal diário de grande circulação, vejamos:

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

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial

JK DIAGRAMAÇÃO E PUBLICIDADE JORNAIS E DIÁRIOS OFICIAIS

da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

No tocante à definição da expressão “jornal de grande circulação”, o TCEES se manifestou no sentido de que há consenso na doutrina de que o termo está relacionado ao critério distributivo do jornal, nos seguintes termos:

Importante ressaltar que não há definição legal do que seja um jornal de grande circulação. De modo que coube a doutrina estabelecer qual o critério, que deveria ser adotado, assim, há os que entendem que a grande circulação está vinculada à quantidade de exemplares, para outros, a vinculação deve ser feita em relação à abrangência e à distribuição do jornal, o que demonstra que não há consenso sobre o assunto, o que os leva a realizar uma análise baseada no caso concreto. (TC-ES, Acórdão TC 1035/2017 – Plenário.)

Relativamente ao meio de distribuição do jornal – impresso ou digital – cabe ressaltar que, com o tempo, a publicação de jornais de grande circulação vem sendo substituída pela divulgação eletrônica em razão da evolução tecnológica, conforme leciona **Marçal Justen Filho**:

“O conceito de ‘grande circulação’ é avaliado em vista do número de exemplares da edição física do jornal. Essa é uma característica que tende a ser superada em vista da evolução tecnológica. A generalidade dos jornais apresenta versões físicas e digitais e a circunstâncias tendem a eliminar a relevância daquelas primeiras.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos...)

O meio eletrônico é mais amplo e eficiente, quando comparado com o meio físico. Sobre essa temática, destacamos artigo publicado em 16 de fevereiro de 2022 pela Equipe Técnica da Zênite, no site da Consultoria Zênite:

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

A divulgação em jornal eletrônico é a tendência não apenas no âmbito das licitações e contratações públicas. (...) Portanto, em atenção à finalidade da norma, e eficácia pertinente, entende-se que o jornal diário de grande circulação a que alude o art. 54, § 1º, da Lei nº 14.133/21 não se restringe apenas aos periódicos físicos, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos, desde que de amplo acesso, disponibilizados ao público em geral. Disponível em Lei-nº-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico.

<https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/>

À vista disso, a presente contratação se faz necessária para que esta Administração Pública (Prefeitura Municipal) cumpra a exigência legal prevista na Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 14.133/2021 relativa à publicação de extratos de edital em jornal de grande circulação, como forma de eficácia e validade de tais atos, o que representa condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início da produção dos seus efeitos externos.



JK DIAGRAMAÇÃO E PUBLICIDADE JORNAIS E DIÁRIOS OFICIAIS

3. Princípio da sustentabilidade

A exigência de formato impresso gera impactos ambientais (papel, transporte, emissão de CO₂), contrariando os princípios da eficiência, economicidade e sustentabilidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Entre os impactos ambientais potenciais, destaca-se o consumo de papel, cuja produção depende da extração de matéria-prima florestal. Caso não haja manejo sustentável, essa atividade pode contribuir para o desmatamento e a degradação ambiental.

A impressão dos jornais também demanda o uso de energia elétrica, produtos químicos (como tintas e solventes) e insumos industriais, resultando em emissões atmosféricas e geração de resíduos. A logística de distribuição, por sua vez, contribui para a emissão de gases de efeito estufa (GEE), em função do transporte terrestre.

Por fim, há a geração de resíduos sólidos com o descarte dos jornais após sua leitura, o que aumenta a demanda por sistemas de coleta e destinação final.

CONSIDERANDO, ainda, que nos últimos anos, por razões econômicas, ambientais, de inovação, de transformação digital ou de outra natureza, diversos jornais migraram para plataformas eletrônicas, com a consequente descontinuidade das suas versões em suporte físico (papel), inclusive o Diário Oficial da União, que passou a ser exclusivamente eletrônico (...)

Assim, solicitamos que sejam **ADMITIDAS AS PUBLICAÇÕES EM FORMATO DIGITAL SEM OBRIGATORIEDADE DA VERSÃO IMPRESSA**, em veículo de grande circulação, nos moldes do PNCP e dos Diários Oficiais, assegurando economicidade e transparência.

JK
DIAGRAMAÇÃO E PUBLICIDADE
JORNAL E DIÁRIOS OFICIAIS

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2025.

Caline S. Passos Costa

CALINE SANTOS PASSOS COSTA

CPF: 031.198.895-47

Representante Legal