GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – SECOM
COMISSÃO ESPECIAL DE CONTRATAÇÃO (SERVIÇOS DE PUBLICIDADE)

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Campo	Dados
Licitação	Concorrência nº 001/2026 – SECOM (presencial, critério melhor técnica, modo de disputa fechado)
Processo	E-Docs nº 2025-ND7T3 · ID CidadES/TCE-ES 2026.500E0600006.01.0001
Objeto	Contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, para atender aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em 2 grupos/lotes (Lote 01 – Administração Direta, R$ 60.000.000,00; Lote 02 – Administração Indireta, R$ 25.000.000,00)
Impugnante	Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Espírito Santo – SINAPRO-ES, CNPJ 30.778.773/0001-64, representado por Alexandre Pedroni Lobo
Protocolo	Documento E-Docs 2026-M6LVR4, capturado em 26/10/2026, às 18h38
Abertura da 1ª sessão pública	29/10/2026, às 13h30 (item 1.9 do Edital)
Resultado	Impugnação conhecida e, no mérito, indeferida

I – RELATÓRIO

O SINAPRO-ES impugnou o Edital com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, sustentando a existência de vícios que violariam a Lei nº 12.232/2010 e a Lei nº 14.133/2021. Em síntese, alega:

1. **Critério de julgamento (II.1):** o critério “melhor técnica” seria ilegal após a Lei nº 14.133/2021, devendo ser substituído por “técnica e preço” com base no art. 36, § 1º, III; haveria contradição com o Anexo VII (Modelo de Proposta Comercial).
2. **Invólucros (II.2):** a ausência de invólucro próprio para proposta de preços violaria o sigilo da proposta comercial e o julgamento objetivo.
3. **Lotes (II.3):** a divisão em dois lotes configuraria segregação de contas publicitárias vedada pelo art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.232/2010.
4. **Ordem das leis e terminologia (II.4):** o Edital inverteria a relação entre lei especial e lei geral e usaria “projeto básico” em vez de “termo de referência”.
5. **Cooperativas (II.5):** o subitem 3.3.2 não vedaria expressamente a participação de cooperativas (Súmula 281/TCU).
6. **Repasse do desconto de agência (II.6):** haveria contradição entre o item 8.37 do Projeto Básico/Cláusula 3.2.1.2 da Minuta (mínimo de 1/4) e o item 15.11 do Projeto Básico (5%).
7. **Garantia (II.7):** a garantia de 1% sobre o valor total plurianual seria desproporcional.

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 1 / 9

8. **Erros materiais (II.8, alíneas "a" a "k"):** assinatura do briefing do Lote 02, lacuna no subitem 12.13 do Projeto Básico, suposta indisponibilidade do Anexo XI, remissões e numeração, vedação recursal no Anexo XIII, texto incompleto no Anexo XIII, prazo de veiculação nos briefings, peças dos relatos (Anexo IV) e ajustes pontuais no Anexo XII e no Anexo I.

Pede a procedência integral, a publicação de errata com reabertura de prazo (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), consulta prévia ao TCE-ES sobre os lotes, o envio do Anexo XI e a publicação da resposta.

É o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

A impugnação é conhecida. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do subitem 13.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Com a abertura marcada para 29/10/2026 (quinta-feira) e a contagem prevista no subitem 15.5 do Edital, o prazo final recaiu em 26/10/2026, data em que a peça foi protocolada no E-Docs. A representação do sindicato está comprovada pela ata da Assembleia Geral de 09/09/2026, que prorrogou o mandato da diretoria até 10/03/2027.

A impugnação não tem efeito suspensivo (subitem 13.3 do Edital), e não há motivo excepcional que justifique concedê-lo (subitem 13.3.1).

III – FUNDAMENTAÇÃO

Nenhuma das alegações demonstra ilegalidade que comprometa o certame. O Edital foi submetido à Procuradoria-Geral do Estado (Parecer PGE/PPE nº 00514/2026, aprovado pelo Despacho PGE/PPE nº 00520/2026), e as recomendações foram respondidas pela SECOM antes da publicação. As questões são enfrentadas a seguir na ordem da peça.

III.1 – Critério de julgamento "melhor técnica"

O critério "melhor técnica" é expressamente admitido pela lei especial. O art. 5º da Lei nº 12.232/2010 impõe como obrigatórios os tipos "melhor técnica" **ou** "técnica e preço", cabendo à Administração escolher entre eles de forma motivada. A Lei nº 14.133/2021 não revogou essa faculdade: seu art. 186 determina que ela se aplica apenas subsidiariamente à Lei nº 12.232/2010.

O art. 36, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021 não diz o que a impugnante afirma. O dispositivo trata de "bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação", e não de serviços de publicidade; além disso, o § 1º disciplina hipóteses em que a ponderação técnica é relevante, sem impor "técnica e preço" como critério exclusivo.

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 2 / 9

O modelo do Edital corresponde exatamente ao art. 35 da Lei nº 14.133/2021: o julgamento considera exclusivamente as propostas técnicas, e o Edital define previamente a remuneração dos vencedores. A remuneração está fixada nos itens 8.34 a 8.37 do Projeto Básico e na Cláusula Terceira da Minuta de Contrato (desconto de 70% sobre custos internos, honorários de 3% e repasse do desconto de agência), com base em pesquisa de mercado (itens 15.6 a 15.29 do Projeto Básico).

A questão foi analisada pela PGE, que registrou que “a Lei nº 12.232/2010 permite ambos” os critérios e exigiu apenas coerência entre a nomenclatura e o rito (Recomendações 18, 19 e 61 – peça #76 do processo eletrônico nº 2025-ND7T3). Em resposta, a SECOM optou motivadamente pela melhor técnica e suprimiu do Edital a avaliação de propostas comerciais (Respostas 18 e 61 – peça #76 do processo eletrônico nº 2025-ND7T3), sob o fundamento de que a competição deve recair sobre a qualidade das soluções de comunicação, já que a remuneração é definida previamente e de forma isonômica.

Não há antinomia com o Anexo VII. O modelo se intitula “Proposta Comercial (Preço após negociação)” e apenas formaliza as condições de remuneração, com piso de 70% de desconto e teto de 3% de honorários idênticos aos parâmetros fixados. O documento não é pontuado, não integra a fase de julgamento e não é entregue com as propostas técnicas (itens 1.7, 5.35 e 5.40 do Edital), conforme metodologia apresentada em sede da resposta ao pedido de esclarecimento nº 05, divulgado no site da SECOM.

A citação doutrinária trazida pela impugnante não altera essa conclusão: ela descreve a melhor técnica da Lei nº 14.133/2021 como julgamento exclusivamente técnico com remuneração predeterminada, que é justamente o desenho adotado.

Alegação improcedente.

III.2 – Invólucros e sigilo da proposta comercial

A alegação é consequência da anterior e cai com ela. Como não há julgamento de preço, não há proposta de preços a ser lacrada nem sigilo a ser protegido. A estrutura de invólucros cumpre integralmente o art. 9º da Lei nº 12.232/2010: “A” e “B” para as vias não identificada e identificada do Plano de Comunicação Publicitária, “C” para o Conjunto de Informações do Proponente e “D” para habilitação, este exigido apenas das classificadas (art. 6º, I, da Lei nº 12.232/2010 e itens 1.8, 4.1 e 7.2 do Edital).

As remissões dos itens 4.9 a 4.14, 7.4, 7.6 e 14.8 a 14.19 estão coerentes com essa estrutura e não precisam ser renumeradas.

Alegação improcedente.

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 3 / 9

III.3 – Divisão em lotes e alegada segregação de contas

A premissa fática da impugnante está errada. Os lotes não são “Lote 01 – SESP” e “Lote 02 – DETRAN”: são **Lote 01 – Administração Direta** e **Lote 02 – Administração Indireta** (itens 1.5 e 2.1 do Edital e 1.9 a 1.17 do Projeto Básico). SESP e DETRAN|ES aparecem apenas como anunciantes dos briefings das campanhas simuladas (Anexo II), que servem para avaliar as propostas técnicas.

O art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.232/2010 veda que, ao adjudicar o objeto a mais de uma agência, a Administração reparta previamente entre elas itens ou contas publicitárias. É o que o Edital observa: em cada lote, as três agências contratadas atuam sobre o mesmo objeto, sem reserva de anunciantes ou de temas, e os serviços são distribuídos por seleção interna (art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.232/2010; item 11.3 do Edital; Anexo XIII).

A divisão entre Administração Direta e Indireta separa unidades orçamentárias e grupos de órgãos com demandas próprias, e foi justificada nos autos com base no dever de parcelamento (art. 40, V, “b”, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e Súmula 247/TCU). A PGE examinou o ponto e considerou cumprida a exigência de motivação.

O pedido de consulta prévia ao TCE-ES também não procede: não há norma que a exija, e o certame está regularmente registrado no sistema CidadES do Tribunal.

Alegação improcedente.

III.4 – Ordem de aplicação das leis e terminologia

O Edital já adota a hierarquia que a impugnante reivindica. O preâmbulo declara que os serviços serão realizados “sob a égide da Lei Federal nº 12.232/2010, mediante a aplicação, de forma complementar, da Lei Federal nº 4.680/1965, da Lei Federal nº 14.133/2021”, e o item 2.1 do Projeto Básico repete a fórmula com a expressão “subsidiariamente”. O item 3.1 apenas lista as leis observadas nas condições de participação, sem estabelecer prioridade entre elas. De todo modo, a relação entre as normas decorre da lei (art. 186 da Lei nº 14.133/2021), e não da ordem em que o Edital as menciona.

Quanto à terminologia, o subitem 3.3.7 reproduz o art. 14, I e II, da Lei nº 14.133/2021, que usa a própria expressão “projeto básico ou projeto executivo”. A denominação “Projeto Básico” do Anexo I não altera seu conteúdo, que contém os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021. A imprecisão de nome não gera prejuízo à formulação das propostas.

Alegação improcedente.

III.5 – Participação de cooperativas

O subitem 3.3.2 do Edital trata de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de consórcio, e não de cooperativas. A lei não exige vedação expressa no edital: o art. 16 da Lei

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 4 / 9

nº 14.133/2021 admite a participação de cooperativas que atendam a requisitos legais. A Súmula 281/TCU incide quando a natureza do serviço exige subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade, o que se verifica no caso concreto, na fase de habilitação.

Além disso, o objeto só pode ser executado por agência de propaganda que atenda à Lei nº 4.680/1965 e ao art. 4º da Lei nº 12.232/2010, inclusive quanto ao certificado de qualificação técnica de funcionamento. Essas exigências já afastam a participação de entidade que não tenha essa natureza.

Alegação improcedente.

III.6 – Repasse do desconto de agência

Não há contradição que comprometa as propostas. As regras vinculantes estão no item 8.37 do Projeto Básico e na Cláusula 3.2.1.2 da Minuta de Contrato: repasse mínimo de 1/4 do desconto de agência. O item 15.11 do Projeto Básico pertence à seção que descreve a metodologia da pesquisa de preços e, lido com o desconto padrão de 20% mencionado no mesmo item, expressa o mesmo resultado: 1/4 de 20% corresponde a 5% do valor da veiculação. Havendo divergência de redação, prevalecem as disposições do Edital e de suas cláusulas específicas (subitem 15.7 do Edital).

A expressão “o mínimo de” é lícita. O art. 15, parágrafo único, da Lei nº 12.232/2010 atribui ao contratante as vantagens obtidas na negociação de mídia, e a fixação de um piso de repasse protege o interesse público. As Normas-Padrão do CENP são autorregulação privada e não limitam a Administração.

Como a remuneração é fixa e igual para todos, o tema não influencia o julgamento técnico nem a elaboração das propostas.

Alegação improcedente.

III.7 – Garantia de execução

A garantia de 1% está abaixo do limite legal de 5% (art. 98 da Lei nº 14.133/2021) e foi justificada nos itens 5.32 a 5.37 do Projeto Básico com base no histórico de execução dos contratos de publicidade do Estado. O art. 96 da Lei nº 14.133/2021 permite que a autoridade competente exija garantia, e o art. 98 a calcula sobre o valor do contrato. A lei não autoriza que a base de cálculo seja restrita à receita da agência, até porque a contratada responde pela execução integral do objeto.

Quanto à vigência plurianual, o parágrafo único do art. 98 da Lei nº 14.133/2021 determina que, nos serviços contínuos com vigência superior a um ano, os percentuais incidem sobre o valor anual do contrato. O valor da contratação fixado no item 2.1 do Edital é

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 5 / 9

expressamente anual. O item 11.7 deve ser lido nesses termos: a garantia corresponde a 1% do valor anual do contrato, renovada ou reforçada nas prorrogações (Cláusula 6.3 da Minuta).

Alegação improcedente, com o esclarecimento acima.

III.8 – Alegados erros materiais

Os pontos listados são, em sua maioria, inexistentes ou de redação, sem reflexo na formulação das propostas. Por isso, não justificam alteração do Edital nem reabertura de prazo (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e subitem 13.6 do Edital).

- **a) Assinatura do briefing do Lote 02:**
- O briefing do Lote 02 trata de campanha do DETRAN|ES, autarquia vinculada à SESP. Assim, a intenção inicial era que constassem ambas as assinaturas institucionais. Contudo, conforme já explicado em resposta anterior a pedido de esclarecimento divulgado no site da SECOM, para a elaboração da campanha simulada do Lote 02, serão admitidas as seguintes formas de assinatura institucional: somente SESP, somente DETRAN|ES ou assinatura conjunta de ambas as instituições. Todas as opções serão consideradas adequadas, sem prejuízo à avaliação da proposta, redução de pontuação ou desclassificação da licitante.
- **b) Lacuna no subitem 12.13 do Projeto Básico:** o prazo de retirada do pen drive está definido no subitem 5.11 do Edital (21/09/2026 a 20/10/2026, das 9h às 17h), que prevalece sobre o anexo (subitem 15.7).
- **c) Anexo XI:** o Anexo XI (Documentos de Habilitação) integra o Edital publicado e está disponível com os demais anexos no PNCP, no SIADES e no sítio da SECOM (subitem 15.8). Não há o que enviar.
- **d) Remissões e numeração:** as falhas de numeração e remissão apontadas são formais, e o conteúdo das obrigações é identificável pelo contexto.
- **e) Recursos na seleção interna (Anexo XIII):** a seleção interna é procedimento de gestão do contrato já celebrado (art. 2º, § 4º, da Lei nº 12.232/2010) e não se enquadra nas hipóteses de recurso do art. 165 da Lei nº 14.133/2021, que tratam de atos da licitação e de extinção unilateral do contrato. O direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição) e o contraditório nos processos sancionadores permanecem assegurados.
- **f) Texto do item 8.1, “g”, do Anexo XIII:** Não foi possível verificar na alínea mencionada a lacuna indicada pelo impugnante. Não há o que ser alterado.
- **g) Prazo de veiculação nos briefings:** os briefings fixam verba, abrangência e objetivos e pedem que a licitante distribua a verba “por peça, por meio, por veículo e por período de veiculação”. A definição do período integra a Estratégia de Mídia e Não Mídia avaliada pela Subcomissão (art. 7º, IV, da Lei nº 12.232/2010), conforme

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 6 / 9

detalhado em resposta ao pedido de esclarecimento nº 02, disponível no site da SECOM.

- **h) Peças dos relatos (Anexo IV):** o subitem 4.9 do Edital diz que é "permitida a inclusão de até 03 (três) peças" por relato. A apresentação de peças é, portanto, facultativa, e o Anexo IV é apenas lista de checagem.
- **i) Anexo VII:** respondido no item III.1.
- **j) Anexo XII (Minuta de Contrato):** os ajustes sugeridos são de redação. O regime de execução por preço unitário é compatível com serviços prestados sob demanda (art. 6º, XXVIII, da Lei nº 14.133/2021). Quanto à exigência prevista no item 8.2.4.4, caberá às futuras contratadas realizar diligências junto à SEJUS para verificar a existência de internos com formação compatível. Caso não seja possível identificar profissionais com o perfil exigido, a situação deverá ser comunicada à SECOM, com a devida justificativa, na forma do Decreto nº 4.251-R, de 21 de maio de 2018.
- **k) Anexo I (Projeto Básico):** a referência correta do item 1.18 é o art. 2º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 12.232/2010, o que fica registrado sem efeito sobre o certame. A fixação prévia de percentuais de remuneração (itens 8.34 e 8.35) é imposta pelo art. 35 da Lei nº 14.133/2021 (item III.1). O desempate pelo art. 60 da Lei nº 14.133/2021, como último critério, decorre da aplicação subsidiária da lei geral, e a PGE não viu irregularidade nos critérios próprios de desempate. Os demais pontos repetem as alegações já rejeitadas.

  Alegações improcedentes, com os esclarecimentos das alíneas "a", "b" e "k".

IV – DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, nos arts. 2º, §§ 3º e 4º, 5º, 6º e 9º da Lei nº 12.232/2010 e no item 13 do Edital, a Comissão Especial de Contratação decide:

1. **CONHECER** da impugnação apresentada pelo SINAPRO-ES, por tempestiva e formalmente regular;
2. No mérito, **INDEFERI-LA** integralmente, mantendo o Edital de Concorrência nº 001/2026 e seus anexos tal como publicados;
3. **MANTER** a data e o horário da 1ª sessão pública, em 29/10/2026, às 13h30, e a entrega dos invólucros "A", "B" e "C" até as 13h00 do mesmo dia, sem efeito suspensivo e sem reabertura de prazo, pois os esclarecimentos registrados não alteram a formulação das propostas (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021);
4. **REGISTRAR**, como esclarecimentos de caráter interpretativo: (a) no briefing do Lote 02, serão admitidas as seguintes formas de assinatura institucional: somente SESP, somente DETRAN|ES ou assinatura conjunta de ambas as instituições. (b) o prazo de

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 7 / 9

retirada do pen drive é o do subitem 5.11 do Edital; (c) a garantia do item 11.7 incide sobre o valor anual do contrato (art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021); (d) a referência do item 1.18 do Projeto Básico é ao art. 2º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 12.232/2010;

5. **INDEFERIR** os pedidos de consulta prévia ao TCE-ES e de envio do Anexo XI, que já integra o Edital publicado;
6. **ENCAMINHAR** os autos à Autoridade Competente para ratificação, nos termos do subitem 13.4 do Edital;
7. **PUBLICAR** esta decisão no sítio eletrônico oficial, até o último dia útil anterior à abertura do certame (art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e subitem 13.7 do Edital), dando-se ciência à impugnante e à Subcomissão Técnica.

Vitória/ES, 28 de outubro de 2026.

Juliana Lacerda Marconi de Macedo
Presidente da Comissão Especial de Contratação (Serviços de Publicidade)
Portaria nº 015-S/2026 – SECOM

RATIFICAÇÃO

Ratifico a decisão acima, nos termos do subitem 13.4 do Edital.

Vitória/ES, 28 de outubro de 2026.

Raphael Pereira de Assis Marques
Superintendente Estadual de Comunicação Social

2026-NSC8DZ - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/10/2026 15:20 PÁGINA 8 / 9

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

JULIANA LACERDA MARCONI DE MACEDO
PRESIDENTE (COMISSÃO ESPECIAL DE CONTRATAÇÃO (SERVIÇOS DE PUBLICIDADE) PORTARIA 015-S DE 05/04/2026)
SECOM - SECOM - GOVES
assinado em 28/10/2026 11:19:22 -03:00

RAPHAEL PEREIRA DE ASSIS MARQUES
SUPERINTENDENTE COMUNICACAO SOCIAL
SECOM - SECOM - GOVES
assinado em 28/10/2026 15:20:20 -03:00

INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO
Documento capturado em 28/10/2026 15:20:33 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por JULIANA LACERDA MARCONI DE MACEDO (PRESIDENTE (COMISSÃO ESPECIAL DE CONTRATAÇÃO (SERVIÇOS DE PUBLICIDADE) PORTARIA 015-S DE 05/04/2026) - SECOM - SECOM - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: https://e-docs.es.gov.br/d/2026-NSC8DZ