

IMPUGNAÇÃO COM REPRESENTAÇÃO E PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR COM EFEITO SUSPENSIVO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ

REPRESENTANTE:

FML Serviços e Consultoria Ltda.

CNPJ: 40.628.460/0001-83

Representada por sua sócia administradora

Fabiana de Mattos Luiz

REPRESENTADO:

Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro – CRMV-RJ

PROCESSO LICITATÓRIO:

Concorrência nº 90002/2026

I – DA LEGITIMIDADE E CABIMENTO

A presente Impugnação com Representação é proposta com fundamento no poder de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, visando a análise da legalidade e regularidade da **Concorrência nº 90002/2026**, promovida pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro – CRMV-RJ, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicidade institucional.

O certame possui **valor estimado de R\$ 240.933,03**, com sessão pública prevista para 18/03/2026, sendo processado na modalidade concorrência eletrônica, com critério de julgamento técnica e preço.

A presente impugnação com representação busca submeter ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio de Janeiro – CRMV-RJ e à apreciação desta Corte de Contas relevantes indícios de **irregularidade, fragilidade de planejamento e incompatibilidade procedimental**, os quais podem comprometer a lisura do certame e a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

II – SÍNTESE DOS FATOS

O CRMV-RJ publicou o edital da Concorrência nº 90002/2026 com fundamento na **Lei Federal nº 12.232/2010**, que regula especificamente as licitações de serviços de publicidade.

Contudo, ao analisar o instrumento convocatório e os esclarecimentos prestados pela Administração, foram identificadas inconsistências relevantes, especialmente relacionadas:

1. à violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
2. à fragilidade do planejamento orçamentário da contratação;
3. à incompatibilidade entre o procedimento adotado e as exigências da Lei nº 12.232/2010;
4. ao risco de comprometimento do julgamento às cegas das propostas técnicas, mecanismo essencial para garantir a impessoalidade do certame.

Tais indícios de irregularidades justificam a atuação preventiva desta Corte de Contas e do CRMV-RJ.

III – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

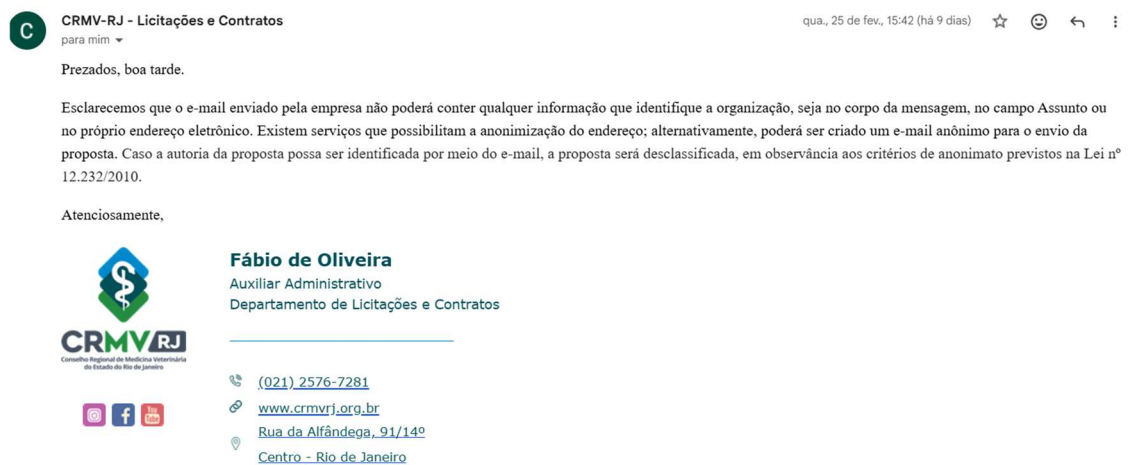
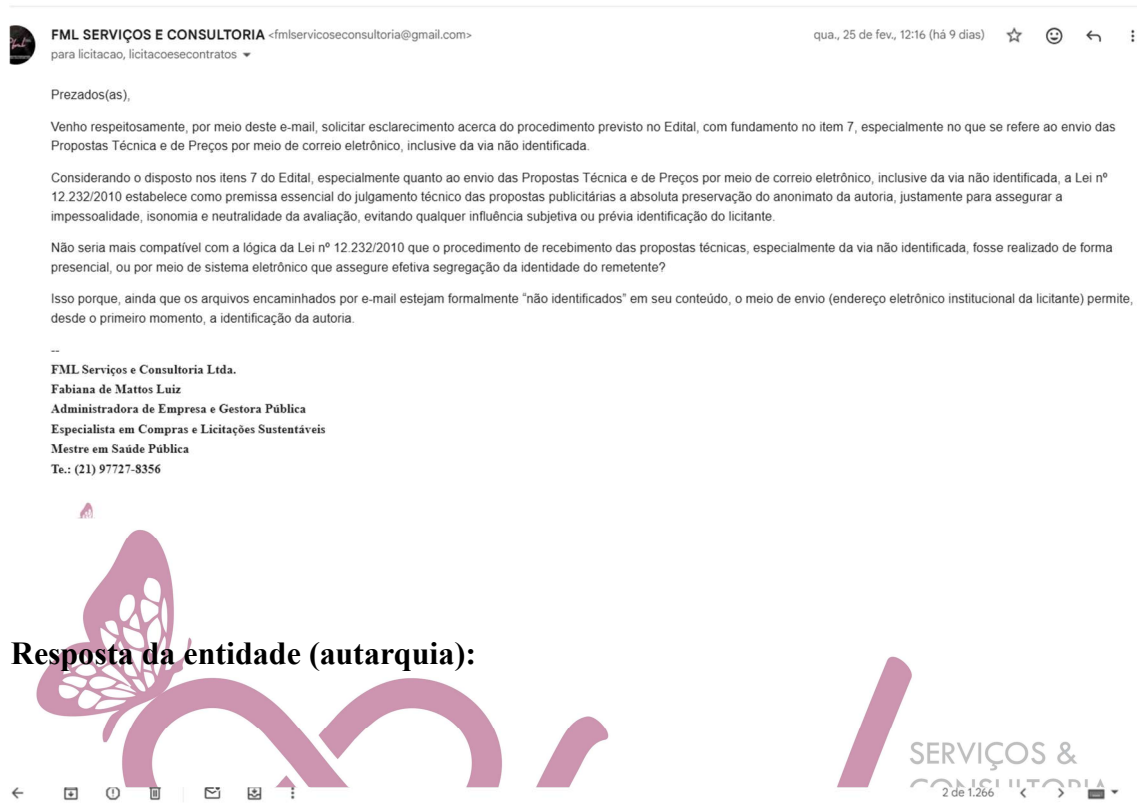
O edital estabelece que a licitação será processada em **ambiente eletrônico por meio da plataforma Compras.gov.br**, sendo as propostas cadastradas no sistema.

Todavia, o próprio edital determina que parte da documentação técnica deverá ser encaminhada posteriormente por e-mail, em arquivos compactados protegidos por senha.

Em resposta a pedido de esclarecimento formulado por esta empresa, parte interessada, a Administração informou que o envio poderia ser realizado:

- sem identificação institucional, ou

- por intermédio de terceiros.



Ocorre que tais condições **não** constam do instrumento convocatório.

Essa prática viola frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual tanto a Administração quanto os licitantes devem estrita observância às regras previamente estabelecidas no edital.

Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica ao afirmar que respostas a esclarecimentos não podem inovar nas regras do certame, tampouco criar obrigações ou condições não previstas no edital.

A eventual necessidade de anonimização de envios eletrônicos deveria estar expressamente prevista no edital, sob pena de comprometer:

- a segurança jurídica;
- a igualdade entre os licitantes;
- a previsibilidade do procedimento licitatório.

IV – DA FRAGILIDADE DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO

Outro aspecto que merece especial atenção refere-se à consistência do planejamento da contratação, particularmente no que diz respeito à estimativa orçamentária e à adequada distribuição dos recursos destinados às ações de comunicação.

O edital indica **valor global estimado de R\$ 240.933,03** para a execução das ações de publicidade institucional.

Todavia, a análise do cronograma físico-financeiro e da simulação de mídia constante dos documentos da contratação revela possível distorção relevante na distribuição dos recursos, uma vez que apenas a veiculação de publicidade na Ponte Rio–Niterói apresenta custo aproximado de R\$ 150.000,00, montante que corresponde a mais de 50% do orçamento total estimado da contratação.

Tal circunstância revela forte indício de inconsistência na fase de planejamento, pois a concentração de parcela tão significativa dos recursos em um único meio de divulgação compromete o equilíbrio da estratégia de comunicação institucional e levanta questionamentos quanto à razoabilidade, proporcionalidade e viabilidade econômica da execução contratual.

Em termos práticos, essa distorção pode indicar que:

- o planejamento não considerou adequadamente a pluralidade de ações de comunicação necessárias ao Conselho;
- não houve dimensionamento técnico das quantidades e inserções de mídia;
- a estimativa de custos pode não refletir parâmetros de mercado adequados para o setor publicitário.

Além disso, a elevada concentração de recursos em um único veículo de mídia pode gerar risco concreto de inexecutabilidade das demais ações previstas, comprometendo a efetiva execução das campanhas institucionais planejadas e a obtenção dos resultados pretendidos pela Administração.

Cumprando destacar que, embora a Lei nº 12.232/2010 discipline o procedimento licitatório aplicável às contratações de serviços de publicidade, não estabelece metodologia detalhada para a elaboração da estimativa orçamentária da contratação.

Diante dessa lacuna normativa, deve-se aplicar subsidiariamente a Lei Federal nº 14.133/2021, conforme expressamente admitido pelo próprio ordenamento jurídico e pelo instrumento convocatório e art. 186 da lei federal 14133/2021.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deve ser instruído com elementos técnicos capazes de demonstrar a adequação e a consistência da estimativa de preços, especialmente mediante:

- elaboração de estudo técnico preliminar;
- realização de pesquisa de mercado idônea;
- apresentação de memória de cálculo detalhada e documento que de suporte;
- definição clara das quantidades estimadas e da metodologia utilizada para composição dos custos.

A ausência ou insuficiência desses elementos compromete a confiabilidade do orçamento estimativo e pode conduzir a situações indesejáveis para a Administração Pública, tais como:

- inexecutabilidade contratual;
- erro de dimensionamento da contratação;

- ineficiência na aplicação dos recursos públicos;
- comprometimento da economicidade e da vantajosidade da contratação.

Dessa forma, os elementos identificados indicam a necessidade de verificação mais aprofundada da consistência do planejamento orçamentário da licitação, a fim de assegurar que a contratação esteja efetivamente alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e boa governança das contratações públicas.

V – DA INCOMPATIBILIDADE DO PROCEDIMENTO ELETRÔNICO COM A LEI Nº 12.232/2010

O ponto mais sensível do edital reside na tentativa de compatibilizar o procedimento previsto na **Lei nº 12.232/2010** com a plataforma eletrônica **Compras.gov.br**.

A referida lei estabelece procedimento próprio e altamente especializado para licitações de publicidade, incluindo:

- julgamento técnico por subcomissão técnica especializada;
- apresentação das propostas em invólucros distintos;
- análise prévia da via não identificada do plano de comunicação;
- identificação da autoria apenas em fase posterior do certame.

Tal sistemática tem como finalidade assegurar o denominado “**julgamento às cegas**”, mecanismo fundamental para garantir a impessoalidade e evitar favorecimentos.

Ocorre que o edital substitui a lógica de invólucros físicos por um modelo híbrido que envolve:

- envio de arquivos por e-mail;
- compactação em arquivos .zip;
- Envio de propostas na plataforma;
- utilização de senhas fornecidas posteriormente.

Esse procedimento não encontra previsão na Lei nº 12.232/2010, tampouco garante, com segurança, a preservação do sigilo da autoria das propostas.

Vale destacar que o art. 12 da Lei nº 12.232/2010 é expresso ao prever que o descumprimento das regras destinadas a garantir o julgamento sem identificação da autoria pode acarretar a anulação do certame e responsabilização administrativa, civil e criminal.

Assim, a adoção de solução tecnológica improvisada, sem amparo normativo e sem garantias adequadas de segurança procedimental, pode comprometer:

- o sigilo das propostas técnicas;
- a imparcialidade da subcomissão técnica;
- a própria validade da licitação.

VI – DO RISCO DE COMPROMETIMENTO DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE

A soma das inconsistências apontadas evidencia risco concreto de comprometimento de princípios fundamentais da contratação pública, tais como:

- legalidade;
- isonomia;
- impessoalidade;
- competitividade;
- segurança jurídica.

Especialmente no caso de licitações de publicidade, que envolvem **avaliação técnica subjetiva**, o respeito estrito ao procedimento legal é condição indispensável para assegurar a lisura do certame.

A adoção de procedimentos não previstos em lei ou no edital aumenta significativamente o risco de questionamentos futuros, nulidades e prejuízos à Administração.

VII – O PEDIDO DE ACOLHIMENTO E PROVIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Diante dos fundamentos técnicos e jurídicos apresentados na presente impugnação, verifica-se a existência de relevantes inconsistências no instrumento convocatório da Concorrência nº 90002/2026, especialmente no que se refere à observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, à consistência do planejamento da contratação e à compatibilidade procedimental com as disposições da Lei nº 12.232/2010.

Ressalta-se que a presente manifestação tem caráter colaborativo e preventivo, visando contribuir para o aperfeiçoamento do certame e para a plena observância dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente os da legalidade, isonomia, transparência, eficiência e segurança jurídica.

Nesse sentido, considerando os indícios de fragilidades identificadas na fase preparatória da contratação, bem como os potenciais riscos de comprometimento da lisura do procedimento licitatório, mostra-se recomendável a revisão do instrumento convocatório, a fim de sanar as inconsistências apontadas e garantir a adequada condução do certame.

Assim, requer-se que a presente impugnação seja recebida, conhecida e provida, com a consequente adoção das medidas necessárias para:

- a revisão dos dispositivos editalícios que se mostram incompatíveis com a legislação aplicável;
- o aprimoramento do planejamento da contratação, especialmente no que se refere à estimativa orçamentária e à distribuição das ações de mídia;
- a adequação do procedimento licitatório às disposições da Lei nº 12.232/2010, garantindo a integridade do julgamento técnico e a preservação do princípio do chamado “julgamento às cegas”.

A adoção dessas providências contribuirá para o fortalecimento da segurança jurídica do certame, a ampliação da competitividade e a proteção do interesse público, evitando eventuais questionamentos futuros perante os órgãos de controle.

Dessa forma, espera-se que a Administração acolha a presente impugnação e promova as devidas adequações no edital, em observância às melhores práticas de governança nas contratações públicas.

VIII – DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Considerando que a sessão pública do certame encontra-se designada para data próxima, a continuidade do procedimento licitatório nas condições atuais pode gerar **prejuízos irreversíveis à legalidade do processo**.

Dessa forma, mostra-se plenamente cabível a concessão de **medida cautelar com efeito suspensivo**, nos termos das competências desta Corte de Contas, para suspender temporariamente o certame até a análise das irregularidades apontadas.

IX – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se a este Tribunal de Contas:

1. **o recebimento da presente Representação**, para análise da legalidade da Concorrência nº 90002/2026;
2. **a concessão de medida cautelar**, determinando a suspensão do certame até manifestação definitiva desta Corte;
3. a realização de **análise técnica do planejamento da contratação**, especialmente quanto à estimativa de preços e à metodologia de composição do orçamento;
4. a verificação da **compatibilidade entre o procedimento licitatório adotado e as disposições da Lei nº 12.232/2010**;

5. a análise da **regularidade das respostas a pedidos de esclarecimento**, diante da possível criação de regras não previstas no instrumento convocatório;
6. caso constatadas as irregularidades apontadas, que seja determinada a **adequação ou anulação do procedimento licitatório**, com a adoção de novo edital em conformidade com a legislação aplicável.

Termos em que, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 06 de abril de 2026.

Fabiana de Mattos Luiz
CEO – FML Serviços e Consultoria Ltda.



SERVIÇOS &
CONSULTORIA