



AVISO DE IMPUGNAÇÃO E RESPOSTA
PROCESSO ADMINISTRATIVO: 020/2026
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2026

Objeto: Contratação de empresa especializada para **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE PROJETOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS INSTITUCIONAIS.**

Assunto: Impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 001/2026.

Empresa impugnante: AGÊNCIA ANDRADE LTDA.

DECISÃO:

A AGÊNCIA ANDRADE LTDA, apresentou impugnação ao Edital supramencionado. A Pregoeira julga **IMPROCEDENTE** a impugnação ao PA nº 020/2026 – CP 001/2026.

Valença - Bahia, 05 de março de 2026.

Raiane de Jesus Santos
Portaria 014/2026

PARECER JURÍDICO 035/2026.

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 001/2026. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE PELA EXIGÊNCIA DE ESTRUTURA LOCAL. PREVISÃO DE PARÂMETROS DE DESCONTO E HONORÁRIOS CONFORME PRÁTICAS DO MERCADO PUBLICITÁRIO. ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA. APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.232/2010. ALEGAÇÃO DE DIRECIONAMENTO SEM PROVA. CLÁUSULAS EDITALÍCIAS QUE VEDAM CONFLITO DE INTERESSES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO E MANUTENÇÃO INTEGRAL DO EDITAL.

SOLICITANTE: Setor de Licitações do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Valença

ASSUNTO: Impugnação ao Edital da Concorrência Presencial 01/2026.

I – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O presente parecer jurídico tem como objetivo principal assessorar a autoridade competente no exercício do controle de legalidade administrativa, analisando atos a serem praticados ou já efetivados, com o intuito de identificar eventuais riscos sob a perspectiva jurídica. Além disso, busca-se recomendar providências necessárias à observância das normas legais aplicáveis e à garantia do respeito aos princípios norteadores do Direito Administrativo.

Ressalta-se que a análise aqui apresentada é estritamente jurídica, cabendo ao Gestor a responsabilidade pela avaliação dos aspectos administrativos e técnicos envolvidos na matéria.

II – DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Jurídica acerca da impugnação apresentada ao Edital da Concorrência Presencial nº 001/2026, cujo objeto consiste na contratação de agência de publicidade para prestação de serviços de comunicação institucional, planejamento, criação, produção e execução de campanhas publicitárias de interesse do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Valença – SAAE.

A impugnação apresentada suscita, em síntese, os seguintes argumentos:

- a) suposta restrição à competitividade em razão da previsão editalícia de que a licitante vencedora deverá possuir sede ou filial no Município de Valença;
- b) alegada irregularidade na fixação de parâmetros mínimos de desconto e limites de honorários, previstos nos itens 4.5.3.1 a 4.5.3.4 do edital, que estabelecem percentuais mínimos de desconto sobre custos internos e limites de honorários incidentes sobre serviços prestados por fornecedores;
- c) alegação de que o objeto seria serviço comum, o que demandaria adoção da modalidade pregão, e não do modelo de julgamento adotado no certame;
- d) alegação de direcionamento do certame, em razão de suposto vínculo entre empresa licitante e agentes públicos.

Diante da apresentação da impugnação, a autoridade responsável pelo procedimento licitatório encaminhou os autos a esta Procuradoria Jurídica para manifestação quanto à legalidade do edital e à procedência ou improcedência das alegações apresentadas.

É o relatório.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – Da alegação de restrição à competitividade pela exigência de estrutura local

A primeira alegação apresentada pelo impugnante refere-se à suposta restrição à competitividade decorrente da previsão editalícia de que a licitante vencedora deverá possuir sede ou filial no Município de Valença.

Todavia, a análise do edital demonstra que **não há exigência de sede ou filial como requisito de habilitação, tampouco como condição para participação no certame.** A cláusula questionada estabelece apenas obrigação contratual a ser cumprida pela empresa vencedora, 15 (quinze) dias após a celebração do contrato, de modo a viabilizar a adequada execução dos serviços contratados, senão vejamos:

Nesse sentido, não se trata de requisito que limite ou impeça a participação de empresas interessadas, uma vez que qualquer empresa, independentemente de sua localização geográfica, pode participar do certame, assumindo, **caso vencedora**, a obrigação de estruturar ponto de apoio operacional no município para fins de execução do contrato.

A jurisprudência administrativa e a doutrina especializada são firmes no sentido de que exigências relacionadas à execução contratual não configuram restrição à competitividade, desde que não impeçam a participação no certame e estejam justificadas pela natureza do objeto contratado.

No caso concreto, a exigência de estrutura local mostra-se razoável e proporcional, considerando a natureza dos serviços de publicidade institucional, que envolvem atividades como planejamento estratégico, acompanhamento de campanhas, reuniões técnicas com os gestores públicos, produção de conteúdo institucional e interação constante com os setores administrativos do órgão contratante.

A presença de estrutura operacional no município contribui para garantir maior agilidade na execução das campanhas, melhor acompanhamento das ações institucionais e maior eficiência na prestação do serviço, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Ademais, o prazo de 15 (quinze) dias após a assinatura do contrato revela-se suficiente e razoável para a instalação de estrutura mínima de apoio operacional, não representando custo ou ônus desproporcional para a empresa vencedora.

Cumpre destacar, ainda, que o próprio impugnante, conforme consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, possui sede no Município de Valença, circunstância que evidencia que a exigência editalícia não constitui barreira efetiva à participação de empresas no certame, mas apenas requisito operacional destinado a assegurar a adequada execução contratual.

Dessa forma, não se verifica qualquer ilegalidade ou restrição indevida à competitividade, razão pela qual não merece acolhimento a alegação apresentada.

III.2 – Da alegação de irregularidade nos percentuais de desconto e honorários

A impugnação também sustenta que a previsão de percentuais mínimos de desconto e limites de honorários constantes dos itens 4.5.3.1 a 4.5.3.4 do edital eliminaria a competição de preços e afrontaria a legislação aplicável.

A contratação de serviços de publicidade institucional possui regime jurídico específico, disciplinado pela Lei nº 12.232/2010 e pela Lei nº 4.680/1965, que regulam as relações entre anunciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação.

Nesse setor, é prática consolidada que a remuneração das agências de publicidade seja estruturada por meio de percentuais de honorários e descontos incidentes sobre custos internos e serviços prestados por fornecedores, conforme padrões historicamente adotados pelo mercado publicitário brasileiro.

Neste sentido, o Edital prevê:

4.5.3 Será desclassificada a licitante que apresentar Proposta de Preço sem concordar em praticar os seguintes descontos/honorários:

4.5.3.1 desconto inferior a 40% (quarenta por cento) em relação aos preços previstos na tabela do Sindicato das Agências de Propaganda da Bahia, a título de ressarcimento dos custos internos dos serviços executados pela licitante;

4.5.3.2 percentual de honorários superior a 15% (quinze por cento), incidente sobre os preços de serviços especializados prestados por fornecedores, referentes ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros

instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento pertinentes a execução do contrato;

4.5.3.3 percentual de honorários superior a 15% (quinze por cento), incidente sobre os preços de serviços especializados prestados por fornecedores, referentes à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária destinadas a expandir os efeitos das mensagens, em consonância com novas tecnologias;

4.5.3.4 percentual de honorários superior a 15% (quinze por cento), incidente sobre os preços de serviços especializados prestados por fornecedores, referentes à produção, à execução técnica e à reutilização de peças e/ou material cuja distribuição não proporcione o licitante o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da Lei n.º 4.680/1965.

A previsão editalícia de parâmetros mínimos de desconto e limites máximos de honorários tem por finalidade assegurar a compatibilidade das propostas com a realidade do mercado, evitar propostas inexecutáveis e garantir transparência na remuneração da agência contratada, o que se mostra plenamente compatível com os princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar o processo licitatório, admite expressamente a definição de parâmetros de aceitabilidade de preços, inclusive mediante fixação de limites máximos ou mínimos, justamente para preservar a viabilidade das propostas e a adequada execução contratual.

No caso concreto, os percentuais previstos no edital refletem padrões amplamente utilizados nas contratações públicas de serviços de publicidade, não configurando restrição indevida à competitividade, mas sim mecanismo de padronização e controle da remuneração contratual.

Assim, a cláusula questionada não elimina a competição, mas apenas estabelece parâmetros mínimos de aceitabilidade das propostas, o que é plenamente admitido pela legislação aplicável.

Diante disso, conclui-se que não há qualquer irregularidade na previsão dos percentuais constantes do edital, devendo ser rejeitada a alegação do impugnante.

III.3 – DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA

Não merece prosperar a alegação do impugnante no sentido de que o objeto licitado deveria ser contratado mediante a modalidade pregão, sob o argumento de que se trataria de serviço comum. A assertiva parte de premissa equivocada e desconsidera o regime jurídico específico aplicável às contratações de serviços de publicidade pela Administração Pública.

Com efeito, a contratação de serviços de publicidade institucional não se submete exclusivamente às regras gerais da Lei nº 14.133/2021, sendo disciplinada, de forma específica, pela Lei nº 12.232/2010, diploma normativo que estabelece procedimento próprio para a seleção de agências de propaganda pela Administração Pública. Trata-se, portanto, de legislação especial que regula a matéria de forma particularizada, devendo prevalecer sobre as disposições gerais quando da contratação desse tipo de serviço.

Nesse contexto, o art. 5º da Lei nº 12.232/2010 dispõe expressamente que as licitações destinadas à contratação de serviços de publicidade deverão adotar, obrigatoriamente, os tipos de julgamento “melhor técnica” ou “técnica e preço”, justamente em razão das peculiaridades inerentes à atividade publicitária. Veja-se:

*“Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, adotando-se como **obrigatórios** os tipos ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’.”*

A razão de ser dessa previsão normativa reside na própria natureza do objeto contratado. Os serviços de publicidade institucional envolvem atividades predominantemente intelectuais e criativas, tais como planejamento estratégico de comunicação, desenvolvimento de conceitos criativos, elaboração de campanhas institucionais, produção de peças publicitárias e definição de estratégias de divulgação, elementos que exigem avaliação qualitativa das propostas técnicas apresentadas pelas licitantes.

Diferentemente do que ocorre com bens ou serviços comuns, nos quais as especificações podem ser padronizadas e o fator preço assume papel preponderante, as contratações de publicidade demandam análise técnica especializada, voltada à aferição da capacidade criativa, metodológica e estratégica das agências participantes. Justamente por essa razão, o legislador optou por afastar a predominância exclusiva do critério preço, impondo a adoção de critérios que valorizem a qualidade técnica das propostas.

Nesse sentido, a adoção do pregão, modalidade estruturada essencialmente na lógica do menor preço, mostra-se incompatível com a natureza dos serviços de publicidade institucional, motivo pelo qual a própria legislação especial estabelece critérios de julgamento distintos, capazes de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa sob o prisma técnico e estratégico.

Cumprir destacar que o edital ora impugnado observou rigorosamente o regime jurídico aplicável, adotando procedimento licitatório estruturado em conformidade com a Lei nº 12.232/2010, inclusive no que se refere à avaliação técnica das propostas e à composição da subcomissão técnica responsável pelo julgamento das peças publicitárias, elementos indispensáveis para garantir a seleção da proposta mais adequada ao interesse público.

Dessa forma, longe de representar qualquer irregularidade, a sistemática adotada no edital revela-se estritamente alinhada às exigências da legislação específica que rege as contratações de serviços de publicidade, não havendo que se falar em inadequação da modalidade licitatória ou violação aos princípios que regem o processo licitatório.

Conclui-se, portanto, que a alegação apresentada pelo impugnante decorre de interpretação equivocada da legislação aplicável, razão pela qual não merece acolhimento, devendo ser mantida integralmente a modelagem procedimental prevista no edital.

III.4 – DAS ALEGAÇÕES DE DIRECIONAMENTO E SUPOSTO CONFLITO DE INTERESSES

Também não merece acolhimento a alegação do impugnante no sentido de que o certame estaria direcionado em favor de determinada empresa, em razão de suposto vínculo entre licitante e agentes públicos vinculados à Administração Municipal.

Inicialmente, cumpre registrar que a impugnação apresentada limita-se a formular alegações genéricas e conjecturas desprovidas de qualquer suporte probatório, não tendo sido juntado aos autos qualquer documento, registro societário, contrato, informação oficial ou outro elemento objetivo capaz de demonstrar a existência do alegado vínculo ou eventual situação de favorecimento.

Em sede de impugnação ao edital, compete ao interessado demonstrar de forma clara e objetiva a existência de ilegalidade ou vício no instrumento convocatório, não sendo suficiente a simples formulação de suposições ou narrativas desprovidas de lastro probatório. A Administração Pública não pode desconstituir atos administrativos regularmente editados ou suspender procedimentos licitatórios com base em alegações abstratas, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da continuidade da atuação estatal.

Importa destacar, ademais, que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, princípio amplamente reconhecido pelo direito administrativo brasileiro, segundo o qual os atos praticados pela Administração presumem-se válidos e conformes à ordem jurídica até prova em contrário. No caso concreto, inexistindo qualquer elemento probatório capaz de infirmar tal presunção, não há fundamento jurídico para acolher a alegação de direcionamento do certame.

Ainda que assim não fosse, o próprio edital estabelece regras expressas destinadas a prevenir e impedir qualquer situação de conflito de interesses ou favorecimento indevido, em estrita observância ao que dispõe a legislação vigente. Nesse sentido, o instrumento convocatório prevê, de forma clara, a vedação à participação de pessoas físicas ou jurídicas que mantenham vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão contratante ou com agente público que atue na licitação ou

na gestão do contrato, bem como de seus cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau, senão vejamos:

2.2. **Não poderá disputar a licitação** ou participar da execução do contrato, direta ou indiretamente:

2.3. Autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados.

2.4. Empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários.

2.5. Pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta.

2.6. **Aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.**

Tais disposições reproduzem, inclusive, as hipóteses de impedimento previstas na legislação de regência das contratações públicas, especialmente na Lei nº 14.133/2021, e demonstram a preocupação da Administração em assegurar a lisura, a transparência e a imparcialidade do procedimento licitatório.

Nesse contexto, eventual existência de vínculo entre licitante e agente público, hipótese que sequer foi minimamente demonstrada pelo impugnante, constituiria situação expressamente vedada pelo próprio edital, circunstância que, caso comprovada, implicaria a imediata inabilitação da empresa envolvida, nos termos das regras editalícias e da legislação aplicável.

Diante desse cenário, verifica-se que a alegação de direcionamento apresentada na impugnação não ultrapassa o campo das meras suposições, desprovidas de qualquer elemento fático ou jurídico capaz de evidenciar irregularidade no instrumento convocatório ou no procedimento licitatório.

Assim, inexistindo prova concreta que indique violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade ou da moralidade administrativa, conclui-se que não há fundamento jurídico para acolhimento da alegação de direcionamento do certame, devendo ser rejeitado o argumento apresentado e mantidas integralmente as disposições do edital.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após análise das alegações constantes da impugnação apresentada ao Edital da Concorrência Presencial nº 001/2026, esta Procuradoria Jurídica **CONCLUI** que não se verifica qualquer ilegalidade ou restrição indevida à competitividade do certame.

As cláusulas editalícias impugnadas mostram-se compatíveis com a legislação aplicável, especialmente com a Lei nº 12.232/2010, a Lei nº 4.680/1965 e a Lei nº 14.133/2021, além de observarem os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Assim, **OPINA-SE** pelo conhecimento da impugnação, por tempestiva, e pela sua **TOTAL IMPROCEDÊNCIA**, mantendo-se integralmente o edital da Concorrência Presencial nº 001/2026.

É o parecer, que se submete à consideração da Comissão Permanente de Licitação para deliberação.

Valença/BA, 05 de março de 2026.

JOSE ELISIO
DA SILVA
NETO

Assinado de forma
digital por JOSE
ELISIO DA SILVA
NETO
Dados: 2026.03.05
12:56:32 -03'00'



JOSÉ ELÍSIO DA SILVA NETO

PROCURADOR JURÍDICO

OAB/BA 56.767

Portaria 027/2025



DECISÃO DEFINITIVA – JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 020/2026

REFERÊNCIA: CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 001/2026

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE PROJETOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS INSTITUCIONAIS, COMPREENDENDO O ESTUDO, O PLANEJAMENTO, A CONCEITUAÇÃO, A CONCEPÇÃO, A CRIAÇÃO, A EXECUÇÃO INTERNA, A INTERMEDIAÇÃO, A SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO EXTERNA E DISTRIBUIÇÃO DE PEÇAS E CAMPANHAS PUBLICITARIAS DE INTERESSE DO SAAE- SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE VALENÇA – BA.

IMPUGNANTE: AGÊNCIA ANDRADE LTDA, CNPJ 26.031.594/0001-91.

EMENTA: DECISÃO DEFINITIVA – IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA PELA AGÊNCIA ANDRADE LTDA – CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 001/2026 – ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE PELA EXIGÊNCIA DE ESTRUTURA LOCAL. PREVISÃO DE PARÂMETROS DE DESCONTO E HONORÁRIOS CONFORME PRÁTICAS DO MERCADO PUBLICITÁRIO. ALEGAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA. APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.232/2010. ALEGAÇÃO DE DIRECIONAMENTO SEM PROVA. CLÁUSULAS EDITALÍCIAS QUE VEDAM CONFLITO DE INTERESSES –INDEFERIMENTO.

DA DECISÃO PROLATADA PELA PREGOEIRA



O Diretor do SAAE Valença, no uso de suas atribuições legais, à vista dos autos do Processo Administrativo nº 020/2026 e em atendimento ao disposto no art. 165 da Lei nº 14.133/21:

CONSIDERANDO o posicionamento da Pregoeira;

CONSIDERANDO o parecer da Procuradoria Jurídica – SAAE;

CONSIDERANDO as alegações apresentadas pela impugnante;

CONSIDERANDO a pertinência da fundamentação apresentada pela Procuradoria Jurídica, no dia 04 de março de 2026, em resposta impugnação interposta,

DECIDE:

RATIFICAR a decisão prolatada pela Pregoeira que **JULGOU IMPROCEDENTE** o pedido de impugnação, decido prosseguimento do certame nos moldes do edital publicado.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

Valença-Ba, 05 de Março de 2025.

JOAO BATISTA DOS SANTOS
BITTENCOURT:60467282587

Assinado de forma digital por JOAO BATISTA DOS SANTOS
BITTENCOURT:60467282587
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI Multipla v5 G2,
ou=1173523600192, ou=Videoconferencia, ou=Certificado PF
A1: c=JOAO BATISTA DOS SANTOS:BITTENCOURT:60467282587
Dados: 2026.03.05 16:18:50 -03'00'

João Batista dos Santos Bittencourt

Diretor do SAAE/Valença