

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO E MEMBROS DA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA – RS**

Aviso de Contratação 2/2026

EDITORA JORNALISTICA JARROS LTDA (JORNAL CIDADES), inscrita no CNPJ sob o nº 00.512.930/0001-24, representada neste ato por seu procurador Mateus Grando Gayer, inscrito no CPF nº 014.025.310-60, tempestivamente, vem, com fulcro no artigo 164, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 apresentar

IMPUGNAÇÃO

Pelas razões de fato e direito a seguir expostas:

I – DOS FATOS

Acudindo as demandas deste instituto federal foi publicada a dispensa 2/2026, tendo como objeto a “contratação de serviços de publicação, em jornais em grande circulação, local/regional e, no caderno classificados ou me espaço específico de editais, anúncios oficiais, de materiais de interesse do instituto Federal Farroupilhas”.

Entretanto, uma vez conhecido o edital, nele foram constatadas inconformidades que restringem o **CARÁTER COMPETITIVO** do certame.

Sucede que, após a análise do edital, constatamos que conforme se depreende da leitura do presente edital, não se justifica a aplicação da exclusividade para ME/EPP, visto que além do objeto prever a publicação em jornal de grande circulação, **o termo de referência prevê no item 4.2 que é vedada a subcontratação do objeto.**

Nestes termos, verificamos que a referida aplicação da exclusividade, forte na Lei Complementar 123/2006 não atinge o seu objetivo, visto que a exclusividade não fomentará a contratação de microempresas e de pequeno porte, pois os jornais com os referidos enquadramentos contratarão os serviços de outros jornais, violando assim o contrato de prestação de serviços que veda a subcontratação do serviço prestado.

Outro ponto primordial, é que a abertura do certame apenas trará benefícios para o Instituto Federal, visto que as agências de publicidade precisam repassar as demandas para os jornais de grande circulação realizarem as publicações, exigindo no mínimo 24 (vinte e quatro) horas ou 12 (doze) horas de antecedência do pedido, mas quando não há intermediários esse tempo é reduzido drasticamente para 1 (uma) hora antes de finalizarem a publicação.

Tais fatos e argumentos serão ventilados no decorrer da peça processual, visto que imperioso a alteração do edital a fim de que sejam respeitadas a livre concorrência, devendo ser sanada a referida ilegalidade.

II – DOS PRINCÍPIOS

A licitação na modalidade pregão é condicionada aos princípios basilares da **legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade**, publicidade, eficiência, **economicidade, probidade administrativa**, vinculação ao instrumento convocatório e do **juízo objetivo**, bem como os princípios correlatos de razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

III – DA INAPLICABILIDADE DA EXCLUSIVIDADE PARA ME/EPP – SUBCONTRATAÇÃO OBRIGATÓRIA DO OBJETO

Conforme depreendemos da leitura do objeto do certame, o presente edital visa a **contratação de empresa jornalística para prestação de serviços de publicidade legal e institucional, sob demanda, em jornal impresso de grande circulação e no Diário Oficial da União.**

Tendo em vista a aplicação da exclusividade da Lei Complementar nº 123/2006 visando o desenvolvimento das empresas regionais, ocorre que no presente certame a referida vedação não encontra amparo pela natureza da contratação.

Ocorre que a referida exclusividade possui amparo nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar 123/2006. A referida reserva de mercado busca ofertar ao microempreendedor e ao empresário de pequeno porte benefícios que garantam seu desenvolvimento saudável, criando uma reserva de mercado legal.

Entretanto, no presente certame encontramos uma situação que está prevista dentre as exceções que dispõem o afastamento da exclusividade para microempresa e empresas de pequeno porte.

A presente contratação encontra amparo no art. 49, III da LC nº 123/2006, abaixo transcrita:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Neste sentido, o Decreto nº 8.538/2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para ME e EPP no âmbito da administração federal, é expresso, em seu art. 10, inciso III, ao indicar a possibilidade do afastamento da "preferência" nas hipóteses dos incisos I e II (que correspondem, respectivamente, aos incisos II e III art. 49 da LC 123/2006):

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I – não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou IV – o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

O STJ – Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 41969-7/DF, rel. Min. Costa Leite, se posicionou exatamente nesse sentido: **“A quantificação da circulação de um jornal, para definir se ela é grande, média ou pequena, repousa, em princípio, em um dado numérico, que é a sua tiragem, o número de exemplares impressos a cada dia, algo distinto da perenidade ou longevidade do diário, de serem seus leitores assinantes ou adquirentes avulsos do periódico, e mesmo do seu público-alvo situar-se ou não no meio empresarial, dados incapazes, por si sós, de autorizar seja um órgão da imprensa qualificado como de grande circulação.”** (destacamos).

Entretanto, apesar dos avanços tecnológicos é possível verificarmos que os meios de comunicação tradicionais se adaptaram ao movimento digital disponibilizando suas versões digitais, mas sem realizar o abandono da versão física, ou seja, não se reduziu a estrutura, ao contrário ela foi expandida.

Douto Agente de Contratação, a presente disputa está diretamente tratando de uma subcontratação natural, visto que qualquer jornal que se enquadre nos parâmetros atuais do certame (ME ou EPP) não será capaz de executar o presente certame sem realizar a subcontratação dos serviços de um jornal de maior porte (empresa DEMAIS PORTES).

Logo, conforme restou exposto a vedação não leva vantagem nenhuma para a administração e muito menos atingirá a reserva de mercado almejada, pois conforme restou demonstrado os jornais de menor veiculação contratação os serviços de jornais maiores.

Torna-se oportuno destacar que o referido movimento violará o item 4.2 do Termo de Referência, porquanto o presente certame não admite subcontratação:

Subcontratação

4.2. Não será admitida a subcontratação do objeto contratual.

A subcontratação é um processo em que **uma empresa que foi contratada para realizar um serviço ou obra delega parte ou a totalidade dessa execução a uma outra empresa** ou profissional, o subcontratado.

Permanecendo a presente exclusividade, o Instituto Federal sofrerá prejuízos, visto que não alcançará a melhor proposta, bem como limitará a competitividade de forma injustificada deixando de fora os

fornecedores que irão executar realmente os serviços objeto do presente certame.

Portanto, fica cristalino que não há a necessidade de exclusividade a ME/EPP, visto que não atingirá o objetivo legal da exclusividade e ocorrerá de forma natural a subcontratação do objeto da disputa para jornais de maior circulação e conseqüentemente, empresas com maior porte (empresas demais portes).

IV – DA IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR PUBLICAÇÃO EM JORNAL COMO INSUMO: OBJETO INTEGRAL DA DISPUTA

O conceito de insumo, embora central para a aplicação da não cumulatividade, não é explicitamente definido na legislação, o que gerou ampla discussão jurisprudencial e administrativa sobre seu alcance. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial nº 1.221.170 (PIS/Cofins – Crédito – Conceito de Insumo), sob o rito dos recursos repetitivos, adotou uma interpretação mais ampla para o conceito de insumo, aproximando-o da essencialidade ou relevância do bem ou serviço para o processo produtivo ou para a prestação do serviço. Merece destaque a ementa do precedente vinculante do STJ:

TRIBUTÁRIO. PIS E COFINS. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. NÃO-CUMULATIVIDADE. CREDITAMENTO. CONCEITO DE INSUMOS. DEFINIÇÃO ADMINISTRATIVA PELAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS 247/2002 E 404/2004, DA SRF, QUE TRADUZ PROPÓSITO RESTRITIVO E DESVIRTUADOR DO SEU ALCANCE LEGAL. DESCABIMENTO. DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE INSUMOS À LUZ DOS CRITÉRIOS DA ESSENCIALIDADE OU RELEVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL DA CONTRIBUINTE PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESTA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO, SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC/1973 (ARTS. 1.036 E SEQUINTE DO CPC/2015).

Para efeito do creditamento relativo às contribuições denominadas PIS e Cofins, a definição restritiva da compreensão de insumo, proposta na IN 247/2002 e na IN 404/2004, ambas da SRF, efetivamente

desrespeita o comando contido no art. 3o., II, da Lei 10.637/2002 e da Lei 10.833/2003, que contém rol exemplificativo.

O conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios da essencialidade ou relevância, vale dizer, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item – bem ou serviço – para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo contribuinte.

Recurso Especial representativo da controvérsia parcialmente conhecido e, nesta extensão, parcialmente provido, para determinar o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que se aprecie, em cotejo com o objeto social da empresa, a possibilidade de dedução dos créditos relativos a custo e despesas com: água, combustíveis e lubrificantes, materiais e exames laboratoriais, materiais de limpeza e equipamentos de proteção individual-EPI.

Sob o rito do art. 543-C do CPC/1973 (arts. 1.036 e seguintes do CPC/2015), assentam-se as seguintes teses: (a) é ilegal a disciplina de creditamento prevista nas Instruções Normativas da SRF ns. 247/2002 e 404/2004, porquanto compromete a eficácia do sistema de não-cumulatividade da contribuição ao PIS e da Cofins, tal como definido nas Leis 10.637/2002 e 10.833/2003; e (b) o conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios de essencialidade ou relevância, ou seja, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item – bem ou serviço – para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo Contribuinte. (STJ, Recurso Especial nº 1.221.170 – **grifamos**)

Entretanto, apesar do Superior Tribunal de Justiça ter buscado a expansão do conceito de insumo, a Receita Federal buscou esclarecer o tema, visto que impacta diretamente no recolhimento de PIS/COFINS.

No caso do PIS e da Cofins, o conceito de insumo é fundamental porque gastos com insumos que serão utilizados na atividade produtiva geram créditos que podem ser abatidos do valor a pagar de PIS e Cofins, na sistemática não cumulativa. **Como a norma restringe o que pode ser considerado insumo, o resultado é que os contribuintes terão menos créditos, aumentando o valor pago ao Fisco.**

Além da questão tributária, devemos atentar que a Lei nº 14.133/2021, distingue-se **insumo da prestação total do serviço pelo**

objeto contratado e pela extensão das obrigações assumidas pelo particular. Insumos consistem em bens, materiais, recursos ou meios empregados para possibilitar a execução do serviço, sem, contudo, representar o resultado final pretendido pela Administração. Trata-se de elementos instrumentais, que podem ser fornecidos isoladamente ou utilizados no curso da execução contratual, **não transferindo ao fornecedor a responsabilidade integral pela entrega do objeto final.**

A prestação total do serviço, por sua vez, caracteriza-se pela contratação do resultado, abrangendo todas as atividades necessárias ao cumprimento do objeto, inclusive o fornecimento dos insumos, a organização dos meios, a alocação de mão de obra, a responsabilidade técnica e o atendimento às exigências legais e contratuais. **Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, e do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o contratado assume a execução integral do objeto, respondendo pelos riscos inerentes à atividade, pela qualidade do serviço e pela sua adequada entrega.**

Assim, à luz da legislação administrativa e civil, a distinção é essencial para definir o regime jurídico aplicável, a alocação de riscos, a responsabilidade contratual e a adequação do objeto da contratação, evitando-se a indevida confusão entre o simples fornecimento de insumos e a contratação da execução integral do serviço.

Portanto, tendo em vista que o presente contrato de prestação de serviço não admite subcontratação do objeto do certame e que ele em sua totalidade se resume na publicação de atos oficiais em jornal de grande circulação, deve-se observar que a transferência da publicação

não se resume a contratação de insumos, mas na transferência do objeto para terceiro que não participou do presente certame, bem como terá total gerencia sobre a publicação da administração pública.

V – DA VANTAGEM AUFERIDA COM A ABERTURA DA COMPETITIVIDADE – MAIOR PRAZO PARA PUBLICAÇÕES E MELHOR PROPOSTA APRESENTADA

Como é de conhecimento, a licitação é o meio em que a administração pública realiza suas contratações ou aquisições, buscando respeitar sempre os princípios do direito administrativo, a Administração busca a solução mais eficiente e eficaz, que **maximize o interesse público** e a entrega de resultados, assegurando a melhor relação custo-benefício e a obtenção do menor preço compatível com a qualidade e a finalidade do serviço.

Quando falamos na abertura do certame, estamos indicando que ao retirar a terceirização das publicações das mãos de uma empresa que irá repassar a demanda para outra empresa com maior estrutura apenas trará vantagens para a administração, reduzirá custos que impactarão diretamente na proposta ofertada.

A eliminação do intermediário afasta comissões, taxas administrativas e margens adicionais que normalmente encarecem o contrato sem agregar valor proporcional à execução. Dessa forma, os recursos financeiros são direcionados diretamente à atividade-fim, permitindo melhor custo-benefício, maior economicidade e, muitas vezes, a contratação de serviços com padrão técnico superior pelo mesmo valor originalmente previsto.

Outra vantagem relevante é o ganho de **eficiência e transparência na gestão contratual**. A relação direta entre contratante e prestador facilita a comunicação, reduz ruídos, acelera a tomada de decisões e **permite ajustes mais rápidos durante a execução do serviço**. Além disso, a responsabilização torna-se mais clara, pois não há diluição de obrigações entre múltiplos agentes, o que fortalece o controle, a fiscalização e o acompanhamento dos resultados efetivamente entregues.

No caso concreto, estamos demonstrando que o Instituto Federal irá tratar diretamente com os executores do objeto que irão possuir a total gestão sobre as publicações realizadas, garantindo profissionalismo e agilidade na prestação dos serviços.

Um exemplo prático que irá influenciar diretamente na rotina do Instituto Federal é o tempo de publicação. **As agências terceirizadas, em regra, precisam encaminhar o material até as 13h30 ou 14h ao jornal contratado para que a publicação ocorra na edição do dia seguinte. Esse prazo reduzido impõe uma margem extremamente limitada para ajustes, revisões ou correções de última hora.**

Ou seja, nesse ponto aqui, o Instituto precisa enviar para o agenciador até as 13h30 ou 14 horas, para que a agência possa enviar ao jornal até as 17h, podendo prejudicar o andamento de processos de extrema relevância.

Quando a prefeitura se relaciona diretamente com as Empresas Jornalísticas, o envio do material pode ocorrer até as 17h, uma vez que as publicações permanecem em fase de ajuste até o encerramento do

expediente, sendo a veiculação realizada, geralmente, na edição do dia seguinte.

Por fim, conforme é possível auferir, **a contratação direta favorece a eficiência operacional dos atos administrativos**. O prestador responde integralmente pelo serviço, assumindo obrigações técnicas, prazos e garantias sem a intermediação de terceiros que possam fragilizar o vínculo contratual. Isso contribui para maior comprometimento, alinhamento de expectativas e previsibilidade, além de reduzir riscos de descumprimento contratual, conflitos de responsabilidade e falhas na entrega final.

VI – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) Que seja retirada a exclusividade para ME/EPP, visto que não atingirá o objetivo legal da exclusividade, visto que o presente certame será subcontratado pelas empresas vencedoras devido ao raio de atuação, ocorrendo de forma natural, ou seja, as verbas destinadas a presente disputa irão afastar a competitividade e as verdadeiras empresas que irão executar o objeto do certame (empresas demais portes).

Porto Alegre, 04 de fevereiro de 2026.

MATEUS GRANDO GAYER

Procurador

EDITORA JORNALISTICA JARROS LTDA (JORNAL CIDADES)

CNPJ nº 00.512.930/0001-24