

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 328/2026

Impulsionamento de conteúdo em redes sociais pela administração pública: limites constitucionais, planejamento contratual e (in)exigibilidade no ecossistema Meta

1. INTRODUÇÃO

A transformação digital da comunicação institucional impôs à Administração Pública novos desafios e responsabilidades. As redes sociais deixaram de ser mero instrumento de interação privada para se tornarem canais estratégicos de divulgação de políticas públicas, campanhas educativas e prestação de serviços à população.

Nesse contexto, surge a questão jurídica: é possível à Administração Pública contratar serviços de impulsionamento de conteúdo em redes sociais? E, sendo possível, sob quais condições?

A resposta exige a conjugação de normas constitucionais, regras da Lei n. 14.133/2021 e princípios que regem a publicidade oficial. O impulsionamento pode ser instrumento legítimo de comunicação institucional — mas somente quando estruturado com finalidade pública clara, impessoalidade rigorosa, métricas verificáveis e modelo contratual juridicamente adequado.

O presente artigo examina os contornos dessa contratação, com especial atenção às plataformas do grupo Meta Platforms, Inc. (Facebook e Instagram), analisando planejamento, liquidação da despesa e hipóteses de inexigibilidade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Limites constitucionais da publicidade institucional

O ponto de partida encontra-se no art. 37, *caput* e §1º, da Constituição Federal. A publicidade dos atos administrativos deve possuir caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Essa diretriz não se altera pelo fato de a comunicação ocorrer em ambiente digital ou em rede social privada. Ao contrário, o impulsionamento - por ampliar artificialmente o alcance do conteúdo - exige cuidado redobrado. Assim, o conteúdo impulsionado deve: 1) atender a finalidade pública específica (campanhas de utilidade pública, divulgação de serviços, prazos administrativos, alertas sanitários, participação social etc.); 2) empregar linguagem neutra e institucional; 3) evitar *slogans* personalistas, marcas de governo ou exaltação de autoridades; 4) manter aderência ao plano de comunicação institucional aprovado.

Qualquer desvio de finalidade pode caracterizar violação constitucional e ensejar responsabilização.



2.2. Planejamento técnico da contratação

A contratação de serviços de impulsionamento de conteúdo em redes sociais, ainda que inserida no contexto da comunicação institucional, submete-se integralmente ao regime jurídico das contratações públicas. Não se trata de despesa discricionária desprovida de estrutura normativa; ao contrário, exige planejamento formal, instrução processual adequada e delimitação precisa do objeto, nos termos da Lei n. 14.133/2021.

O primeiro aspecto a ser observado é a definição clara da finalidade pública que se pretende alcançar. O impulsionamento não pode ser concebido como mera ampliação de visibilidade, mas como instrumento voltado ao atingimento de objetivos institucionais específicos, tais como divulgação de campanhas de saúde, orientação sobre serviços públicos, alertas emergenciais ou estímulo à participação social.

A descrição do objeto deve refletir essa finalidade, especificando parâmetros técnicos de veiculação, público-alvo pretendido, período de exibição, limites de gasto e critérios de segmentação. Também se impõe a previsão de mecanismos internos de governança e aprovação prévia do conteúdo, assegurando conformidade com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Ademais, sempre que houver tratamento de dados pessoais - seja por segmentação de público, seja por interação com usuários - deverá ser observada a Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), com indicação das bases legais pertinentes e das medidas de segurança adotadas.

Sem planejamento técnico consistente, a contratação de impulsionamento digital pode revelar-se vulnerável a questionamentos quanto à legalidade, economicidade e aderência ao interesse público.

2.3. Delimitação do objeto e contratação no ecossistema Meta

A contratação de impulsionamento em plataformas específicas, como aquelas pertencentes ao grupo Meta Platforms, Inc. - notadamente Facebook e Instagram - é juridicamente admissível, desde que devidamente motivada e alinhada à estratégia institucional de comunicação.

Nesses casos, a delimitação do objeto deve ser técnica e precisa, indicando tratar-se de aquisição de mídia digital dentro de ambiente proprietário, com parâmetros de segmentação, métricas mínimas de desempenho e estimativa de custo baseada em referências concretas. A escolha da plataforma deve ser justificada no processo administrativo, demonstrando adequação ao público-alvo e razoabilidade econômica.



É necessário diferenciar a aquisição de espaço publicitário dentro de infraestrutura proprietária da contratação de serviços acessórios, como planejamento de mídia, criação de conteúdo ou gestão de campanhas. Enquanto a primeira pode apresentar características de singularidade técnica relacionadas à própria plataforma, as demais atividades, em regra, encontram-se disponíveis no mercado competitivo.

A motivação da escolha do canal deve considerar dados objetivos, como histórico de campanhas anteriores, estudos comparativos de custo por resultado e benchmarks setoriais, evitando decisões pautadas em mera conveniência administrativa.

Em síntese, a contratação dentro do ecossistema Meta é possível, mas exige descrição minuciosa do objeto, justificativa consistente da escolha do meio e demonstração de vantagem, sob pena de desvirtuamento do regime jurídico das contratações públicas.

2.4. Inexigibilidade de licitação no impulsionamento em plataformas proprietárias: requisitos e limites jurídicos

A inexigibilidade de licitação encontra fundamento no art. 74 da Lei n. 14.133/2021 e somente se legitima quando configurada a inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese excepcional, que demanda demonstração objetiva e formal da impossibilidade de disputa, não sendo suficiente a mera conveniência administrativa ou a preferência por determinado fornecedor ou canal.

No contexto do impulsionamento de conteúdo em redes sociais, a análise da inexigibilidade deve partir da delimitação precisa do objeto. Quando o núcleo da contratação consistir especificamente na aquisição de mídia dentro de plataforma digital proprietária, cuja veiculação, segmentação e mensuração dependam exclusivamente da infraestrutura tecnológica controlada por determinado agente econômico — como ocorre, em regra, nos anúncios realizados diretamente no ambiente do Facebook ou Instagram, integrantes do ecossistema da Meta Platforms, Inc. — pode-se cogitar a inviabilidade de competição quanto à execução desse objeto tal como definido.

A inviabilidade decorre do fato de que o serviço não se resume à divulgação genérica em redes sociais, mas à utilização de ferramenta específica, integrada a algoritmos proprietários, sistemas internos de segmentação e mecanismos exclusivos de mensuração de desempenho. Nesse cenário, não há pluralidade de fornecedores capazes de entregar o mesmo resultado técnico dentro daquele ambiente, o que pode caracterizar a situação prevista no art. 74, *caput*, da Lei n. 14.133/2021.

Todavia, a inexigibilidade não se presume. Ela exige motivação formal e demonstração técnica inequívoca de que: 1) o objeto foi corretamente delimitado como aquisição de impulsionamento dentro de plataforma específica; 2) a escolha do canal é adequada ao público-



alvo e à finalidade pública pretendida; 3) inexistem alternativas equivalentes capazes de atender ao mesmo objetivo com competição viável; 4) o preço contratado é compatível com os parâmetros praticados pelo mercado e com referências objetivas de custo por resultado.

Nesse contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) assume papel central. É no ETP que deverão constar, de maneira fundamentada: 1) a justificativa da necessidade da contratação; 2) a descrição detalhada do objeto; 3) a demonstração da adequação da plataforma escolhida ao público e à estratégia institucional; 4) a análise das alternativas disponíveis no mercado; 5) a explicitação das razões que conduzem à conclusão de inviabilidade de competição; 6) a estimativa de custo baseada em dados verificáveis (histórico de campanhas, benchmarks, parâmetros médios de custo por mil impressões, custo por clique, custo por conversão, entre outros).

A ausência de justificativa robusta no ETP fragiliza a inexigibilidade e pode ensejar a nulidade do procedimento, além de responsabilização do gestor.

Cumpra ainda distinguir a compra de mídia em ambiente proprietário de outros serviços correlatos. Atividades como planejamento estratégico de comunicação, produção de peças publicitárias, gestão de campanhas, monitoramento e análise de desempenho são, em regra, amplamente disputáveis no mercado, afastando a inviabilidade de competição. Nessas hipóteses, a contratação deverá observar procedimento competitivo adequado, podendo-se estruturar modelo híbrido que separe a aquisição da mídia da contratação dos serviços de gestão, nos termos da Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010.

Em síntese, a inexigibilidade para impulsionamento em plataforma proprietária somente se sustenta quando a inviabilidade de competição for concretamente demonstrada no processo administrativo, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, com motivação consistente, justificativa de preço e modelo de fiscalização capaz de assegurar rastreabilidade e integridade da execução contratual.

2.5. Liquidação da despesa e necessidade de métricas verificáveis

A singularidade do ambiente digital impõe especial atenção à fase de liquidação da despesa. Conforme dispõe o art. 63 da Lei n. 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios da execução do objeto contratado.

No caso do impulsionamento de conteúdo, a comprovação da entrega não se dá por meio físico tradicional, mas por evidências digitais extraídas das próprias plataformas de anúncio. Isso exige que o processo administrativo preveja, desde a origem, mecanismos de monitoramento contínuo e coleta de dados auditáveis.



Relatórios emitidos pelo gerenciador de anúncios, registros de alcance, número de impressões, frequência de exibição, taxa de engajamento, cliques, custo por resultado e demais métricas relevantes devem integrar o processo, vinculando-se expressamente ao objeto contratado e ao período de veiculação pactuado.

A ausência de documentação técnica que comprove a efetiva entrega da campanha pode comprometer a regularidade da liquidação, ainda que o conteúdo tenha sido publicamente exibido. Em outras palavras, não basta a existência do anúncio; é imprescindível a comprovação objetiva da performance contratada, sob pena de fragilização do controle interno e externo.

Assim, a governança da contratação deve contemplar critérios mensuráveis de desempenho e mecanismos formais de arquivamento e preservação dos registros extraídos da plataforma utilizada.

3. CONCLUSÃO

O impulsionamento de conteúdo em redes sociais pela Administração Pública é juridicamente admissível, desde que observado rigorosamente o regime constitucional da publicidade oficial, com finalidade pública inequívoca e vedação absoluta de promoção pessoal.

A contratação deve ser precedida de planejamento técnico estruturado, com definição precisa do objeto, métricas verificáveis e modelo de governança que assegure rastreabilidade da execução.

A inexigibilidade de licitação, quando invocada, somente se sustenta mediante demonstração concreta da inviabilidade de competição, especialmente no Estudo Técnico Preliminar, acompanhada de justificativa de preço e análise de alternativas.

Em qualquer desenho contratual adotado, a legitimidade da contratação repousa na conjugação de três pilares: finalidade pública clara, mensuração objetiva da entrega e motivação administrativa consistente.

Adamantina/SP, 24 de fevereiro de 2026.

Antonio Francisco Moreno

Sócio-diretor Responsável pela Elaboração

