

Processo: 1164101
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Gabriela Dias Almeida Marciano
Denunciada: Prefeitura Municipal de Itabira
Responsáveis: Marco Antônio Lage, Cíntia Germano Torre Silva, Maria Cecília Ambrósio Passos, Natália Sant’Ana Cunha Silva Lopes
Procuradores: Luiz Edson Bueno Guerra, OAB/MG 74.491; Agildo Silva Moreira de Souza, OAB/MG 78.904; Ana Maria Dias Cardoso, OAB/MG 50.579; Cléber Rubens Silva, OAB/MG 106.223; Cristina Diniz Barbosa, OAB/MG 97.450; Gabriel Pereira Penna Andrade, OAB/MG 209.035; Ênio Sérgio de Andrade, OAB/MG 86.229; Leandro Abranches Martins, OAB/MG 86.549; Mateus Henrique Martins Fonseca, OAB/MG 119.324; Paulo Henrique Vaz Alvarenga, OAB/MG 103.212; Ana Carolina Araújo Castro e Souza, OAB/MG 114.618; Alessandro Lage Ribeiro, OAB/MG 185.868
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATACÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. DESCONSIDERAÇÃO PELA SUBCOMISSÃO TÉCNICA DE DESCUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO SOBRE A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADE CARACTERIZADA. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

1. A Administração Pública possui competência discricionária no momento preparatório e inicial da licitação, com liberdade de escolha do objeto e das condições pertinentes ao procedimento e ao contrato, que são externados por meio do ato convocatório.
2. Uma vez publicado o edital, o seu conteúdo vincula a Administração e os participantes do certame, de modo a garantir segurança jurídica, competitividade e tratamento isonômico.
3. É irregular e erro grosseiro a admissão de proposta comercial elaborada com clara inobservância das especificações editalícias, por afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a denúncia em face da admissão de proposta técnica elaborada em desconformidade com o regramento fixado no edital, com afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao disposto nos arts. 3º e 41 da então vigente Lei n. 8.666/93;
- II) aplicar, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, multa individual de R\$5.000,00 (cinco mil reais) às integrantes da Subcomissão Técnica, Sras. Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant’Ana Cunha Silva

Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos, que atuaram sem a diligência esperada de profissionais especializadas e incorreram em erro grosseiro;

- III) determinar a intimação das partes e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, inciso III, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de julho de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator



SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada por Gabriela Dias Almeida Marciano, em face do Processo Licitatório PMI/SMA/SUCON n.º 104/2023 (Concorrência Pública PMI/SMA/SUCON n.º 004/2023), promovido pela Prefeitura Municipal de Itabira, para a contratação de serviços de publicidade.

A denunciante apontou supostas impropriedades e requereu a concessão de medida liminar para suspensão do procedimento. Devidamente intimada para a complementação da documentação necessária ao recebimento da denúncia, juntou petição e documentos, inclusive o Contrato n.º 241/2023 (peça n.º 08).

Na decisão à peça n.º 10, constatando o encerramento do procedimento e a celebração do respectivo contrato, considerei inviabilizada a suspensão do certame, a teor do art. 60 da LC n.º 102/2008.

Em estudo inicial (peça n.º 17), a unidade técnica constatou a necessidade de diligência instrutória, vindo aos autos petição (peça n.º 31) e documentos (peças n.ºs 24/30 e 32/37)

Em nova análise, o órgão técnico apontou irregularidade, sugerindo a citação dos responsáveis (peça n.º 39). Em sentido análogo a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal (peça n.º 41).

Devidamente citado, o Prefeito Marco Antônio Lage apresentou a defesa anexada à peça n.º 47. Já os membros da Subcomissão Técnica Cintia Germano Torre Silva, Natália Sant'Ana Cunha Silva Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos, juntaram manifestações (peças n.º 48, 49 e 50).

A unidade técnica (peça n.º 64) e o *Parquet* (peça n.º 65) opinaram pela procedência da denúncia, com aplicação de multa aos responsáveis.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A denunciante apontou irregularidade na condução do certame pela Subcomissão Técnica relativa à classificação da licitante vencedora, que não teria observado as regras estabelecidas no edital ao elaborar campanha publicitária simulada com base no *briefing* disponibilizado pela Prefeitura Municipal para avaliação da parte técnica da contratação.

Informou que, no referido *briefing*, teriam sido estabelecidos o tema e as condições de realização da campanha simulada, incluindo o montante referencial para investimento (R\$500.000,00) e a determinação de que os preços fossem vinculados à tabela cheia dos meios de comunicação indicados, conforme disposto no item 6.1.1.4.3 do edital.

Sustentou que a licitante vencedora do certame, Shine On Ltda., não teria cumprido as exigências editalícias ao indicar preços não compatíveis com a tabela cheia, seja da plataforma de venda de anúncios aplicada, seja das tabelas oficiais divulgadas pelos próprios canais de comunicação, que seriam impraticáveis no mercado de mídia. Ressaltou a denunciante que o plano de comunicação apresentado, com a devida adequação aos valores de referência que deveriam ter sido adotados, totalizaria R\$2.186.187,45, excedendo em 300% a verba limite definida no ato convocatório.

Por fim, alegou que as irregularidades descritas deveriam ter sido ponderadas pela Subcomissão Técnica, e a empresa Shine On Ltda. deveria ter sido desclassificada, o que não ocorreu. Acrescentou que os argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal em resposta aos recursos administrativos interpostos pelas demais participantes seriam contrários ao disposto no edital (itens 16.10, 16.2 e 8.4), constituindo afronta à legislação de regência (Lei n.º 12.232/2010), aos princípios da vinculação ao edital e da isonomia, e à jurisprudência do TJMG.

O órgão técnico (peça n.º 39), compulsando o ato convocatório, verificou que o desenvolvimento da campanha simulada estaria atrelado à utilização dos preços de tabela cheia das inserções em veículos de comunicação (alínea “a” do item 6.1.1.4.3), com verba referencial para investimento de R\$500.000,00 (Briefing – Anexo ao edital). Já no item 8.4, constaria a previsão de desclassificação da proposta que não atendesse às exigências editalícias.

Ademais, examinando a proposta da empresa vencedora do certame, constatou que as quantias contidas na relação de preços apresentada (fls. 24/28 da peça n.º 24) seriam inferiores àqueles dispostos nas tabelas oficiais dos meios de comunicação, indicando, como exemplo, os valores apresentados para exibição de comerciais nas salas de cinema Cinemark em Belo Horizonte, na tabela do “Modo Viagem”, na Rádio 98 FM, no Aeroporto de Congonhas/SP, nos Jornais O Tempo, Estado de Minas e Super. Concluiu pelo descumprimento das regras editalícias definidas para a elaboração de campanha publicitária simulada a ser desenvolvida com base no mencionado *briefing*, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Frisou ainda que “a empresa Shine On Ltda. só conseguiu cumprir o requisito do limite de valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) a título de investimento pois não utilizou os preços de tabela cheia.”

O *Parquet* ratificou as conclusões da unidade técnica (peça n.º 41).

Em sua defesa (peça n.º 57), o Prefeito Marco Antônio Lage afirmou que, *in casu*, a responsabilidade pelas irregularidades arguidas seria dos membros da Subcomissão Técnica, selecionados por meio do Edital de Chamamento Público n.º 001/2023, vinculado à Concorrência Pública n.º 004/2023. Ressaltou que a contratação de profissionais qualificados para a análise das propostas técnicas tinha por fim “garantir que o julgamento das propostas seja técnico e imparcial, valorizando a qualidade das campanhas publicitárias, o que é especialmente importante em licitações que envolvem critérios subjetivos, como criatividade, estratégia de comunicação e planejamento de mídia.”

Destacou ainda que as decisões da equipe de avaliação teriam sido corroboradas pela autoridade competente à época, que, com fundamento nos princípios da razoabilidade e eficiência administrativa, teria considerado a proposta ofertada pela Shine On Ltda. adequada aos parâmetros do mercado. Afirmou que a indicação de valores inferiores aos constantes nas tabelas cheias teria favorecido o interesse público, com vantagem econômica para a Prefeitura Municipal, sem restrição à competitividade do certame.

Aduziu, também, que a Subcomissão Técnica teria agido de forma prudente, dentro dos limites da discricionariedade administrativa, vez que a proposta vencedora seria a que melhor satisfaria os objetivos publicitários da Administração.

Por sua vez, os membros da Subcomissão Técnica Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant’Ana Cunha Silva Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos apresentaram manifestações com conteúdo idêntico (peças n.ºs 48, 49 e 50), ressaltando a legitimidade da sua atuação no procedimento licitatório em tela, nos termos da Lei n.º 12.232/2010, e a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Alegaram que, durante a fase de classificação técnica, teriam sido analisados os recursos interpostos com base na planilha de pontuação, sem excesso de formalismo (item 8.4 “d”), não

havendo sido apuradas falhas nas propostas que ensejassem a revisão do julgamento ou das penalizações aplicadas. Apontaram a inexistência de previsão editalícia de apresentação de tabelas de preços de todos os veículos de comunicação indicados e de desclassificação automática de propostas por inconformidades formais que não afetassem o conteúdo ou a idoneidade da proposta técnica ofertada, ponderando que a exclusão de uma proposta com fundamento em um item avaliado em dois pontos (num total de 70 pontos) não seria compatível com o princípio do julgamento objetivo.

Quanto à avaliação da campanha simulada, teriam focado a “qualidade e viabilidade da execução do projeto, com flexibilidade para adaptações de mercado”, seguindo os parâmetros técnicos e estratégicos a partir do *briefing* fornecido pela Administração, buscando a oferta mais vantajosa, sem prejuízo ao equilíbrio competitivo do certame.

Em novo exame (peça n.º 64), a unidade técnica rejeitou as razões de defesa e reiterou os argumentos expostos na sua manifestação inicial quanto ao efetivo descumprimento de exigência editalícia pela vencedora do certame, que não teria utilizado os preços fixados nas tabelas oficiais, e à necessidade de desclassificação da proposta, ressaltando que a legitimidade e a qualificação dos profissionais integrantes da subcomissão técnica não a isentariam de erros e de eventual responsabilização.

Assinalou que a discricionariedade administrativa, apontada pelos responsáveis como justificativa para a conduta dos membros da referida subcomissão, não poderia se sobrepor ao princípio da vinculação ao ato convocatório, que seria “um dos pilares essenciais para garantir a isonomia entre os participantes e a transparência do procedimento”. Acrescentou que, apesar da existência de uma margem de julgamento técnico, esta não poderia ser exercida de maneira arbitrária ou subjetiva, devendo se ater aos parâmetros objetivos fixados no edital.

Além disso, o órgão técnico contestou a afirmação do Prefeito Marco Antônio Lage de que a adoção de valores inferiores aos das tabelas cheias teria sido economicamente vantajosa, favorecendo o interesse público sem ferir a competitividade, alegando que “as decisões administrativas devem atender ao interesse público dentro dos limites da legalidade, e não à custa da flexibilização indevida de regras previamente estabelecidas.”

Por fim, atribuiu responsabilidade pela irregularidade arguida aos membros da subcomissão técnica, cuja conduta teria resultado em desobediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, constituindo afronta ao dever de cuidado objetivo esperado dos agentes públicos e caracterizando erro grosseiro.

Em seu parecer conclusivo (peça n.º 65) o Órgão Ministerial opinou pela procedência da denúncia com base nos fundamentos descritos na análise técnica, frisando que o poder discricionário da Administração não seria justificativa idônea para afastar os princípios regentes das licitações. E concluiu que, “ao declarar vencedora uma proposta que não se atém aos limites estabelecidos no edital, a subcomissão termina por conceder vantagem indevida a uma das concorrentes, ferindo a impessoalidade, a moralidade e a legalidade, além da citada vinculação ao instrumento convocatório.”

As contratações públicas, salvo exceções legalmente previstas, devem ser precedidas de licitação (art. 37, XXI da Constituição da República), a ser realizada com a observância, dentre outros, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 (vigente à época e adotada no certame) e do art. 5º da Lei n.º 14.133/2021.

Por sua vez, no *caput* do art. 41 da então vigente Lei n.º 8.666/93, determinava-se expressamente que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

É certo que a Administração detém competência discricionária no momento preparatório e inicial da licitação, com liberdade de escolha do objeto e das condições pertinentes ao procedimento e ao contrato, que são externados por meio do ato convocatório. No entanto, a partir da elaboração do edital o seu conteúdo vincula a autoridade e os participantes do certame, com o fim de assegurar segurança jurídica, competitividade e tratamento isonômico.

Os ensinamentos de Marçal Justen Filho seguem esta linha de inteligência:

“A autoridade administrativa dispõe da faculdade de escolha, ao editar o ato convocatório. Porém, nascido tal ato, a própria autoridade fica subordinada ao conteúdo dele. Editado o ato convocatório, os interessados submetem-se a um modelo norteador de sua conduta. Tornam-se previsíveis, com segurança, os atos a serem praticados e as regras que os regerão.

O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva do administrador. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais conveniente para a concretização dos interesses coletivos e supraindividuais, segundo critérios objetivos. A liberdade de escolha vai sendo suprimida à medida que o procedimento avança. Ao final, a regra é a ausência de espaço para uma decisão discricionária. Isso significa que ainda que se mudassem os julgadores, a decisão adotada na última fase teria de ser a mesma.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei n.º 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 120)

Também neste sentido, paradigmático precedente do Tribunal de Contas da União:

“Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.” (TCU, Acórdão n.º 2730/2015 – Plenário, rel. Min. Bruno Dantas, j. 28/10/2015)

Na Concorrência Pública n.º 004/2023, ora em exame, adotou-se o tipo técnica e preço, sendo constituída Subcomissão composta por três profissionais da área para análise e julgamento das propostas técnicas (item 04 do ato convocatório), incluindo o Plano de Comunicação Publicitário, a ser elaborado com base no *briefing* contido no Anexo IV, e em conformidade com as orientações previstas no item 06 do edital. No subitem 6.1.1.4 tratou-se da Estratégia de Mídia e Não Mídia, e se estabeleceram as seguintes condições para a simulação do plano de distribuição:

“6.1.1.4.3. A simulação do plano de distribuição deverá observar ainda as seguintes condições:

a) os preços das inserções em veículos de comunicação devem ser os de tabela cheia, vigentes na data de publicação do aviso de licitação;

b) deve ser desconsiderado o desconto de agência concedido pelos veículos de divulgação, nos termos do art. 11 da lei 4.680/65;

c) devem ser desconsiderados os custos internos e os honorários sobre todos os serviços de fornecedores e veículos.” (Destaquei.)

Reitere-se que, no mencionado *briefing*, foi definida verba referencial no valor de R\$500.000,00.

No edital, determinou-se expressamente que os serviços que fossem oferecidos no Plano de Comunicação Publicitário deveriam corresponder aos preços contidos nas tabelas cheias dos meios de comunicação, respeitando-se o limite máximo de R\$500.000,00. Quanto a estes

pontos não haveria, portanto, margem de discricionariedade na avaliação da Subcomissão Técnica, vinculada, assim como as licitantes, ao regramento definido no ato convocatório.

A melhor proposta técnica, *in casu*, seria aquela que apresentasse a campanha mais completa e compatível com as condições especificadas no *briefing* que pudesse ser executada com a verba prevista, considerando-se a exigência contida na alínea “a” do subitem 6.1.1.4.3 (tabela cheia).

Conforme devidamente demonstrado nas análises realizadas pelo órgão técnico (peças n.ºs 39 e 64), a licitante vencedora do certame utilizou valores inferiores àqueles definidos nas tabelas cheias dos veículos de comunicação que foram indicados no seu projeto. Assim, caso os preços apresentados fossem adequados às exigências estabelecidas no edital, a verba de referência teria sido extrapolada.

A inobservância das especificações por parte da empresa Shine On Ltda. não constituiu mera impropriedade formal, tendo em vista que a não equiparação dos valores utilizados na campanha simulada àqueles praticados no mercado afetaria a execução do objeto e inviabilizaria a comparação, em igualdade de condições, com as campanhas elaboradas pelas outras participantes.

Além disso, a desobediência às exigências previamente definidas constitui afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e, por via de consequência, à isonomia entre os concorrentes e à competitividade do certame.

Todas estas questões deveriam ter sido consideradas pela subcomissão, formada por profissionais especializados, detentores do conhecimento técnico necessário para proceder a uma avaliação comprometida com o julgamento objetivo, nos termos dispostos no edital.

A conduta cabível seria a desclassificação da empresa Shine On Ltda., com base no item 8.4 do ato convocatório, abaixo transcrito, prosseguindo-se o certame com as demais participantes, o que não ocorreu.

“8.4 Será desclassificada a Proposta que:

- a) Não atender às exigências do presente Edital e de seus anexos”

Diante destes fatos, sobressai a irregularidade na conduta da Subcomissão Técnica ao acolher proposta técnica contendo simulação de campanha elaborada com inobservância dos parâmetros previstos no edital, que deveria ter sido desclassificada, e a procedência da denúncia.

Por se tratar de uma questão estritamente técnica, as decisões relativas à avaliação dos projetos elaborados pelas participantes caberiam especificamente aos membros da subcomissão técnica instituída especificamente para este fim, passando ao largo da discricionariedade do então Prefeito.

Configurada, assim, a responsabilidade dos membros da Subcomissão Técnica, Sras. Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant’Ana Cunha Silva Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos, que atuaram sem a diligência esperada de profissionais especializadas e incorreram em erro grosseiro perante o regramento fixado no próprio instrumento convocatório, com afronta ao princípio da vinculação ao edital e ao disposto nos arts. 3º e 41 da então vigente Lei n.º 8.666/93, aplico multa individual de R\$5.000,00 às referidas agentes.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela procedência da denúncia em face da admissão de proposta técnica elaborada em desconformidade com o regramento fixado no edital, com afronta ao princípio da

vinculação ao instrumento convocatório e ao disposto nos arts. 3º e 41 da então vigente Lei n.º 8.666/93.

Com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/08, aplico multa individual de R\$5.000,00 (cinco mil reais) às integrantes da Subcomissão Técnica, Sras. Cíntia Germano Torre Silva, Natália Sant’Ana Cunha Silva Lopes e Maria Cecília Ambrósio Passos, que atuaram sem a diligência esperada de profissionais especializadas e incorreram em erro grosseiro.

Intimem-se as partes e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, inciso III, regimental.

* * * * *

bm/tp

